



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5696

Projet de loi portant :

1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,
3. modification
 - a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
 - b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé "Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall";
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Date de dépôt : 08-03-2007

Date de l'avis du Conseil d'État : 27-11-2007

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
25-06-2008	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
08-03-2007	Déposé	5696/00	<u>7</u>
25-05-2007	Avis de la Chambre des Métiers (25.5.2007)	5696/01	<u>56</u>
07-06-2007	Avis de la Chambre des Employés Privés (7.6.2007)	5696/04	<u>91</u>
12-06-2007	1) Avis de la Chambre de Commerce (12.6.2007) 2) Avis de la Chambre de Travail (15.6.2007)	5696/02	<u>148</u>
03-07-2007	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (3.7.2007)	5696/03	<u>185</u>
20-07-2007	Avis de la Chambre d'Agriculture - Dépêche du Président de la Chambre d'Agriculture au Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (25.7.2007)	5696/06	<u>197</u>
24-08-2007	1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés(24.8.2007) 2) Avis de la Chambre des Notaires - Dépêche du Président de la Chambre de [...]	5696/05	<u>202</u>
12-09-2007	Amendement gouvernemental (12.9.2007)	5696/07	<u>218</u>
18-09-2007	Avis du SYVICOL (18.9.2007)	5696/08	<u>223</u>
09-10-2007	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	5696/09	<u>234</u>
08-11-2007	Avis de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (8.11.2007)	5696/10	<u>262</u>
27-11-2007	Avis du Conseil d'Etat (27.11.2007)	5696/11	<u>267</u>
18-01-2008	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	5696/12	<u>316</u>
27-02-2008	Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (27.2.2008)	5696/13	<u>351</u>
18-03-2008	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (18.3.2008)	5696/14	<u>371</u>
10-04-2008	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	5696/15	<u>380</u>
06-05-2008	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (6.5.2008)	5696/16	<u>385</u>
20-05-2008	Rapport de commission(s) : Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement Rapporteur(s) :	5696/17	<u>388</u>
01-07-2008	Refus de la dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (1.7.2008)	5696/18	<u>432</u>
10-06-2008	Plan sectoriel logement, logements sociaux et évaluation de la mise en place du pacte logement	Document écrit de dépôt	<u>435</u>
31-12-2008	Publié au Mémorial A n°159 en page 2230	5696	<u>438</u>

Résumé

N° 5696

CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

- 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
 - 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,**
 - 3. modification**
- a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
 - b) de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier;**
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;**
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;**
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

Le présent projet poursuit principalement deux objectifs, l'un à court terme et l'autre à moyen et à long terme.

A court terme, le projet vise à augmenter l'offre de logements et de terrains à bâtir avec comme conséquence une stabilisation voire une réduction du coût de l'habitat.

A moyen et à long terme, l'objectif du projet consiste à doter les instances publiques de réserves foncières leur permettant d'intervenir sur le marché du foncier en cas d'offre insuffisante afin d'éviter une flambée des prix à laquelle nous assistons aujourd'hui. Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi propose une série de mesures dont les unes sont plutôt de nature à encourager l'offre sur le marché immobilier, tandis que les autres ont un caractère plutôt dissuasif à la rétention d'immeubles dans un but spéculatif.

Mesures incitant les communes à se développer

La participation des communes au développement du logement est cruciale pour garantir une politique dynamique de l'habitat. Le pacte logement que le Gouvernement se propose de conclure avec les communes constitue l'axe central du projet de loi. Il

implique d'une part pour les communes de viser par la création de nouveaux logements une augmentation de leur population au-delà d'une croissance normale tout en respectant certaines conditions dans le développement de leur territoire, et d'autre part, pour le Gouvernement de participer au financement des équipements s'imposant par cet accroissement moyennant paiement d'une contribution par habitant dépassant la croissance normale.

Par ailleurs, le projet de loi propose de relever de 40% à 50% la contribution de l'Etat à l'acquisition de terrains par les communes destinés à la construction de logements sur base d'un contrat d'emphytéose ou de droit de superficie. Cette contribution restera entièrement acquise à la commune même en cas de lotissement des terrains par un promoteur privé.

Mesures favorisant la création de réserves foncières par les instances publiques

Afin de mettre les instances publiques en mesure de se constituer des réserves foncières leur permettant d'agir en cas de besoin sur l'offre du marché foncier, le projet prévoit un droit de préemption au profit de l'Etat, des communes et du Fonds de logement. Ce droit n'est pas général, mais est limité par pouvoir préemptant à des terrains se trouvant dans des zones bien déterminées. Notons que le droit de préemption des instances publiques s'exerce au prix du marché, c'est-à-dire au prix auquel le vendeur aurait réussi à céder son terrain à un particulier.

Une autre mesure qui devrait encourager les particuliers à céder leurs terrains à un acquéreur public consiste en l'exemption fiscale de la plus-value et du bénéfice de spéculation réalisés sur cette cession si elle s'effectue au profit d'un acquéreur public. Cette mesure devrait permettre aux pouvoirs publics de se constituer des réserves foncières à un prix inférieur au prix du marché puisque l'exemption fiscale permet au vendeur une plus grande marge sur le prix de vente réellement touché.

Mesures devant contribuer à réduire le prix des logements

Les précisions apportées à la législation sur le bail emphytéotique et le droit de superficie devraient inciter les particuliers à avoir à l'avenir plus souvent recours à ces instruments lors de l'acquisition d'un logement. L'emphytéose et le droit de superficie permettent de neutraliser en quelque sorte le prix du terrain ce qui devrait contribuer à réduire sensiblement la valeur actuelle du logement à acquérir.

L'obligation pour le promoteur d'un lotissement dépassant 1 ha de réserver 10% de la surface au logement à coût modéré ne devrait pas seulement assurer une certaine mixité sociale de la population locale, mais également contribuer à un accroissement substantiel de l'offre de logements de cette catégorie permettant à davantage de personnes à revenu modeste d'accéder à la propriété d'un logement.

Une des mesures imposées par le pacte logement aux communes devrait résider dans l'obligation d'une utilisation plus rationnelle du foncier avec pour conséquence une réduction du coût des constructions.

Mesures devant avoir une incidence directe sur l'offre d'immeubles

Les taxes spécifiques pouvant grever les immeubles bâtis non-affectés au logement et les terrains à construire laissés en friche pour des raisons de spéculation, ont pour objectif d'amener leurs propriétaires à offrir ces immeubles sur le marché immobilier.

Il en est de même de la taxe obligatoire de non-affectation à la construction des terrains viabilisés.

L'actualisation de l'impôt foncier devrait également constituer un élément encourageant les propriétaires de terrains à bâtir de faire fructifier leur patrimoine en le vendant ou en y construisant un immeuble plutôt que de le laisser en friche et improductif.

L'objectif du présent projet n'est pas d'amener une réforme en profondeur de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain en vue de simplifier les mesures et de raccourcir les procédures de réalisation de PAG et de PAP. Tel sera l'objet d'un projet de loi à part en préparation par le Ministre de l'Intérieur. En attendant cette réforme, le présent projet prévoit quelques mesures ponctuelles raccourcissant la procédure d'obtention d'un PAP ce qui devrait avoir une influence directe sur le volume d'offre de terrains à construire et par conséquent le prix du foncier.

Le projet prévoit encore quelques adaptations des législations sur l'aménagement communal, sur l'aide au logement ainsi que sur le bail à loyer qui constituent plutôt des modifications formelles aux textes actuels que des mesures destinées à promouvoir la politique du logement du Gouvernement.

5696/00

N° 5696

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

(Dépôt: le 8.3.2007)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (5.3.2007).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	10
4) Commentaire des articles	25
5) Fiche financière	46

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Palais de Luxembourg, le 5 mars 2007

*Le Ministre des Classes Moyennes,
du Tourisme et du Logement,*

Fernand BODEN

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Un projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes et instituant une politique active de maîtrise du foncier avait été annoncé par le Gouvernement dans le cadre du discours sur l'Etat de la Nation prononcé par Monsieur le Premier Ministre Jean-Claude Juncker en date du 2 mai 2006. Le 15 mai 2006, le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Fernand Boden, a présenté en détail les nouvelles mesures pour baisser, voire stabiliser de manière durable les prix du foncier et de l'habitat.

Avant même la fin de l'année 2006, un projet de loi reprenant les mesures promises a été élaboré afin de permettre la concrétisation rapide des efforts menés par le Gouvernement et par plusieurs autorités locales depuis quelques années déjà en matière de politique active de logement.

La population du Grand-Duché de Luxembourg ne cesse de croître depuis le début des années 1980. Actuellement, le Grand-Duché de Luxembourg compte environ 460.000 habitants.

Combiné à cette augmentation de la population, l'évolution des modes de vie a également entraîné une hausse considérable de la demande de logements.

Si l'Observatoire de l'habitat vient de constater une certaine stabilisation des prix observés depuis 2004, les différents éléments qui sont à la base de cette stabilisation du marché sont très fragiles et qui plus est, le marché du logement ne tient pas toujours compte de ces évolutions. Un déséquilibre certain persiste entre l'offre et la demande de logements.

Si un nouvel espoir est né de l'évolution récente des autorisations de bâtir, alors qu'en 2002, le nombre de logements autorisés était de 2.956 unités, il s'élevait à 4.692 unités en 2005, le retard de constructions accumulé depuis de nombreuses années n'a pas encore été absorbé, eu égard notamment au délai nécessaire entre le début d'un projet et sa remise aux heureux propriétaires concernés.

En outre, la répartition géographique très inégale de la population risque d'accroître le déséquilibre précaire entre l'offre et la demande de logements. Il convient de souligner que la région sud du pays (12 communes sur un total de 116) comptabilise près de 38% de la population sur seulement 8% du territoire.

Aussi, le développement de la Ville de Luxembourg constitue-t-il un élément-clé dans l'approvisionnement de la population en logements. Il est un fait que l'évolution très défavorable en matière de logements et d'habitat dans notre capitale au cours des dernières décennies pèse lourdement sur le déficit général.

En 1961, 28,3% de la population globale habitaient la capitale, contre seulement 16,8% en 2005. La Ville de Luxembourg accuse une baisse constante de sa population.

Au 1er janvier 1978, elle comptait selon le STATEC 79.580 habitants, aujourd'hui 3.157 personnes en moins, et ceci malgré les grands projets d'habitation réalisés par les promoteurs publics, tels qu'au Kirchberg, au Cents, à Gasperich, à Eich et dans la Vieille Ville.

Certaines mesures ont d'ores et déjà été prises afin de stabiliser les prix du foncier:

- Le 8ème programme de construction d'ensembles de logements subventionnés prévoit un total de quelque 10.800 logements, dont 3.000 à réaliser dans le cadre de 3 nouvelles réserves foncières, 1.400 dans le cadre de 4 zones d'assainissement et finalement 6.400 logements à réaliser dans le cadre de différents projets.
- Le seul Fonds du logement procède actuellement à la construction de quelque 800 logements à travers l'ensemble du pays (ce qui constitue plus qu'un doublement de son activité déjà abondante dans le passé).
- La loi du 30 juillet 2002 (ainsi que la prolongation des mesures fiscales y prévues par la loi du 21 décembre 2004 sur le budget de l'Etat) prévoit plusieurs mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Ainsi, par exemple, à partir de la date de la déclaration du Premier Ministre de 2002 jusque fin 2007, la taxe sur la réalisation de plus-values lors de la vente de terrains ou d'immeubles a été ramenée à 25% du taux d'imposition moyen. Le taux d'amortissement accéléré sur les immeubles locatifs en propriété privée a été augmenté de 4% à 6%.

- Par le biais de la loi du 8 novembre 2002 concernant les aides au logement, d'autres mesures importantes en vue de la promotion du logement ont été concrétisées, telle que la modification des

dispositions légales relatives aux aides à la construction d'ensembles de logements subventionnés, dont:

- l'augmentation des aides à 70% – voire même à 75% – du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à la location par les promoteurs publics,
 - la participation étatique allant jusqu'à 100% pour la création – par les promoteurs publics – non seulement de logis pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile, mais également pour les logements destinés à l'hébergement d'étudiants, stagiaires ou apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire.
- Depuis l'an 2000, quelque 13.800 ménages sont devenus bénéficiaires d'une prime de construction/acquisition.
 - Quelque 13.500 ménages sont mensuellement bénéficiaires d'une subvention d'intérêt et 49.900 ménages d'une bonification d'intérêt.
 - Depuis 1992, au total, 50.000 propriétaires de logements ont bénéficié du remboursement de la TVA-logement.

En vue de faire baisser – sinon de stabiliser de manière durable – le prix du foncier et de l'habitat, il est donc nécessaire d'envisager toute une série de nouvelles mesures.

Il est également devenu indispensable d'augmenter l'offre nouvelle, non seulement dans le secteur subventionné, mais aussi dans les autres catégories de logements.

Le Grand-Duché de Luxembourg doit se donner les moyens de dégager rapidement de nouveaux terrains à bâtir en quantité suffisante pour développer la construction, tout en étant attentif à être en mesure de mieux maîtriser leur prix.

Le présent projet de loi vise partant à promouvoir l'habitat et à instituer une politique active de maîtrise du foncier. Il crée de nouveaux instruments et améliore des instruments existants utiles pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg.

*

I.- PACTE LOGEMENT

L'Etat et les communes ont une responsabilité partagée pour la réalisation du droit à un logement convenable des citoyens.

En vertu des dispositions de la législation sur les baux à loyer, les communes ont notamment la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile dans la commune. L'Etat et les communes doivent donc unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements.

Il convient partant d'encourager les communes à faire construire davantage de nouveaux logements sur leur territoire.

Les communes sont donc invitées à s'engager, par la conclusion d'une convention avec le Gouvernement, à contribuer activement à la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter ainsi leur population de plus de 15% sur une période de dix années (c'est-à-dire au-dessus du taux actuel moyen de croissance de la population résidente).

Cette création de logements et l'accroissement de population corrélatif rendent cependant nécessaire de concevoir de nouvelles infrastructures socio-économiques et autres équipements collectifs.

Dans le cadre de la convention précitée, le Gouvernement, représenté par le Ministre du Logement et le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, s'engage partant en contrepartie à aider ces communes en participant au financement des frais liés à la création de ces infrastructures („*Folgeinfrastrukturkosten*“).

Le Gouvernement veut ainsi encourager et soutenir les communes qui prennent leurs responsabilités et qui sont prêtes à agir de concert avec l'Etat pour satisfaire au mieux les besoins actuels urgents en matière d'offre de logements et à participer activement aux efforts et mesures du Gouvernement à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

A partir de 2007, l'Etat est disposé à accorder à ces communes chaque année une aide en capital unique de 4.500 euros par nouvel habitant supplémentaire dans la commune dépassant une croissance

de 1% de la population au cours de l'année en question. Cette aide est accordée après constat de la croissance démographique de l'année écoulée sur base de la population annuelle par commune calculée par le STATEC.

Après la 10^{ème} année d'application de cette incitation à l'accueil de nouveaux habitants, le montant de l'aide en capital unique diminuera à raison de 20% par an.

La prédite convention aura également pour objet de:

- fixer des fourchettes d'accroissement de la population sur une période de 10 années (au moins 15% et jusqu'à un pourcentage maximum éligible à l'aide étatique à arrêter pour chaque commune selon les principes du programme directeur d'aménagement du territoire et les scénarios démographiques de l'IVL),
- fixer le programme des projets d'équipements collectifs à réaliser dans le sillage de l'accroissement de la population,
- fixer un calendrier („*timing*“) au cours duquel la commune est disposée à voir réaliser des projets concrets par des promoteurs privés et/ou publics,
- fixer certains éléments particuliers destinés à accélérer la réalisation des projets et à réduire le coût des logements, tels que le recours à la formule de l'emphytéose ou du droit de superficie lorsqu'il s'agit de projets à réaliser par la commune ou sur des terrains appartenant à la commune,
- prévoir la conclusion par la commune de conventions avec les promoteurs en vue de réduire le coût des terrains à bâtir.

Pour les communes dont le développement est jugé prioritaire par l'IVL et dont la liste exhaustive est arrêtée par le Gouvernement, le montant de l'aide en capital sera majoré de 50% si ces communes s'engagent dans le cadre de la convention à respecter certaines conditions supplémentaires.

En effet, il importe de cibler territorialement cette incitation à l'accueil de nouveaux habitants en conformité avec le programme directeur d'aménagement du territoire et l'approche intégrative de l'IVL. Ceci implique par exemple que:

- les actions se concentrent sur des zones potentielles se trouvant dans une commune qui est centre de développement et d'attraction (CDA) ou à proximité d'un tel centre (communes limitrophes directement agglomérées, vallée de l'Alzette au nord de la capitale),
- les communes remplissant les critères précédents ne doivent cependant pas se trouver dans une zone nécessitant une grande prudence quant à l'extension du bâti, notamment du logement, telle que la zone verte interurbaine ou une autre césure verte d'importance structurelle,
- la surface totale des zones potentielles dans un secteur contigu soit suffisamment grande afin d'éviter un éparpillement inutile au niveau des démarches et planifications subséquentes,
- les zones en question se situent favorablement par rapport au transport public,
- les zones concernées permettent de par leur entourage construit et paysager d'avoir des densités du bâti dépassant les 25 logements par hectare.

L'aide en capital de l'Etat est à porter par la commune sur un fonds de réserve destiné à contribuer au financement des infrastructures visées et des frais liés à la création de nouveaux logements.

Après 10 ans, le Gouvernement fera le bilan de ce „Pacte logement“ avec les communes et décidera, le cas échéant, de prolonger ces mesures.

Pour ce qui est du coût annuel des aides étatiques en faveur des communes, il est estimé à un total de 10 millions euros.

*

II.- DROIT DE PREEMPTION

L'approvisionnement de la population en logements dans le cadre de l'aménagement communal et du développement urbain pose depuis trop longtemps déjà un grand problème, qui trouve ses origines dans une maîtrise foncière insuffisante de la part des pouvoirs publics.

Ni l'Etat, ni les communes, ni les autres promoteurs publics ne disposent de réserves foncières substantielles. La rareté de terrains disponibles (achats massifs de la part de promoteurs privés, non-disponibilité en raison du défaut d'autorisations communales et étatiques, rétention à des fins de spéculation) et la demande croissante de logements ont généré la flambée connue des prix du foncier. Les pouvoirs publics demeurent trop impuissants parce qu'ils ne disposent actuellement que de peu d'instruments pour la maîtrise foncière.

Plusieurs pistes sont ainsi poursuivies.

Il est envisagé de modifier la procédure d'expropriation. Ceci ne fait cependant pas l'objet du présent projet de loi. Une proposition de révision de l'article 16 de la Constitution pour rendre de nouveau possible l'expropriation pour cause d'utilité publique dans des délais raisonnables a été soumise à l'avis du Conseil d'Etat par la Chambre des Députés. Le Gouvernement a marqué son accord de principe à cette modification de l'article 16 de la Constitution qui s'impose et qu'il juge urgente.

La procédure d'expropriation reste cependant un mécanisme relativement conséquent et il sera nécessaire d'envisager également le recours à d'autres solutions.

Le droit de préemption est quant à lui un moyen d'acquérir la propriété d'un bien par substitution à l'acheteur au moment de la vente et constitue un instrument privilégié de maîtrise foncière, beaucoup moins accentué que l'expropriation.

Les communes se voient partant conférer un droit de préemption sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (communément appelé „Fonds du logement“) dont la mission est élargie de façon à en faire un agent public de maîtrise foncière pouvant acquérir, aménager et mettre sur le marché à un coût modéré des terrains, devient également titulaire d'un droit de préemption sur les terrains sis dans les zones d'aménagement différé, dans les zones de réserves foncières et dans les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Un droit de préemption est finalement accordé de façon plus générale à l'Etat sur les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Les droits de préemption institués sont exercés dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public, de lutter contre l'existence de terrains abandonnés et de réaliser des logements à coût modéré ou de type social.

Ne tombent cependant pas sous le champ d'application du droit de préemption notamment les cessions à titre gratuit, les opérations familiales et les ventes publiques.

*

III.- EMPHYTEOSE ET DROIT DE SUPERFICIE

Le projet de loi entend également adapter aux exigences nouvelles les anciennes législations sur l'emphytéose et sur le droit de superficie datant de l'année 1824.

Ces législations sont ainsi abrogées et remplacées par de nouvelles dispositions.

Pour ce qui concerne l'emphytéose, ce projet de loi entend mettre en exergue le fait que ce droit s'apparente davantage à un démembrement du droit de propriété tel que l'usufruit, plutôt qu'à une location.

Tout d'abord, l'emphytéose n'est pas permise sur une chose mobilière.

Qui plus est, l'emphytéote exerce des prérogatives qui vont bien au-delà de celles d'un simple locataire. Il dispose d'un droit réel et non d'un droit personnel. Par droit réel, on entend la maîtrise totale ou partielle exercée par un individu ou une personne morale sur une chose matérielle. Ainsi, en

cas de trouble de sa jouissance, l'emphytéote jouit de toutes les actions immédiates contre les auteurs du trouble, sans qu'une quelconque intervention du propriétaire ne soit nécessaire. Le droit personnel apparaît quant à lui comme l'assujettissement d'une personne à une autre, le locataire ne pouvant se retourner en cas de trouble que contre son seul bailleur.

Il y a donc lieu d'abandonner la notion de „bail“ et d'intégrer au sein du Code civil, dans le Livre II intitulé „Des biens et des différentes modifications de la propriété“, un nouveau titre à la suite des articles 578 à 636 traitant de l'usufruit et des droits d'usage et d'habitation.

Le présent projet de loi suit en ce sens l'exemple du Québec qui a intégré les dispositions relatives à l'emphytéose au titre traitant des démembrements de la propriété.

En pratique, pour les logements construits par certains promoteurs publics, et notamment le Fonds du Logement ou la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), la formule de l'emphytéose est appliquée avec succès déjà depuis des années. Il s'agit certainement d'un moyen privilégié pour réduire de manière substantielle le coût du foncier actuellement beaucoup trop élevé, étant donné que la valeur intrinsèque du foncier est en quelque sorte neutralisée.

L'emphytéose permet en effet de limiter l'investissement de base nécessaire à la construction, étant donné que le terrain est financé sur du long terme par le paiement d'une redevance annuelle.

Le propriétaire du terrain en garde la propriété et profitera donc *in fine* des éventuels accroissements de valeur de celui-ci. Ce mécanisme lui permet également de percevoir un revenu régulier, assuré sur le long terme. Il lui est en outre possible de prévoir dans l'acte constitutif que l'emphytéote s'oblige à ériger l'un ou l'autre ouvrage. Le propriétaire, sans avoir eu à financer ces constructions en profitera néanmoins au terme du contrat.

Quant au droit de superficie, il convient également, à l'instar de la Suisse ou du Québec, de l'intégrer dans le Code civil.

Le présent projet de loi crée partant un nouveau chapitre 3 au titre II du Code civil intitulé „De la propriété“, à la suite des chapitres 1 et 2 traitant du droit d'accession.

Le droit de superficie est en effet une modalité de la propriété, et plus précisément une exception au principe de l'accession figurant à l'article 552 du Code civil. La propriété du sol emporte en principe la propriété du dessus. Le droit de superficie permet de construire sur le bien d'autrui tout en dissociant la propriété du „sol“ de la propriété de ce qui se trouve sur ce „sol“.

Tout comme l'emphytéote, le superficiaire peut ainsi construire en bénéficiant d'un investissement réduit pour ce qui concerne „l'acquisition du fonds“. Le droit de superficie présente cependant l'avantage pour son bénéficiaire d'être propriétaire de ce qu'il érige, contrairement à l'emphytéote qui en a certes un usage „à la façon d'un propriétaire“, mais sans en être juridiquement propriétaire. Ce mécanisme permet alors au superficiaire de réclamer le remboursement de la valeur des constructions qu'il a érigées, à l'expiration du droit de superficie lorsque la propriété de ces constructions est transférée au propriétaire du „sol“.

Afin de promouvoir davantage cette formule, dans le cadre de la réalisation de projets de construction d'ensembles, il est également prévu d'augmenter les aides octroyées par l'Etat dans le cadre du „pacte logement“ créé par ailleurs.

En outre, l'article 22 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, sera modifié afin que l'Etat puisse participer au prix d'acquisition de ces terrains à raison de 50%, au lieu de seulement 40% actuellement.

Le recours à la formule de l'emphytéose ou du droit de superficie est appelé à devenir le mode privilégié pour la mise à disposition du foncier par les promoteurs publics et pourrait devenir également un moyen intéressant pour les personnes et les promoteurs privés.

*

IV.- MESURES ADMINISTRATIVES ET FISCALES

- Taxe communale spécifique d'innoculation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles

Rappelons tout d'abord qu'aux termes de l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, „*tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir*“ sont passibles de sanctions pénales. Le juge ordonnera par ailleurs la suppression des travaux exécutés ainsi que le rétablissement des lieux en leur pristin état, aux frais des contrevenants.

Il appartient aux autorités communales de rester vigilantes et de dénoncer les faits constitutifs d'infractions afin que cette disposition ne reste pas lettre morte.

Ce n'est qu'en adoptant une position ferme et non laxiste que les propriétaires changeront de comportement.

Qui plus est, dans le cadre de leur mission de police, les communes sont chargées de la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine (Décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, article 3).

Les communes se doivent d'agir sur cette base et de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier aux situations d'insalubrité ou de danger, afin que ces immeubles soient réparés et rénovés. Certains immeubles ne sont toutefois contraires à aucune réglementation, sont conformes aux PAG et ne sont nullement insalubres. Leur propriétaire ne daigne toutefois pas les occuper ou les faire occuper. Or, face à la pénurie actuelle de logements, un tel comportement est pour le moins critiquable.

Il convient de rappeler également une mesure légale existante pour rendre impossible le changement d'affectation d'un immeuble à défaut d'une autorisation, à savoir l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. En effet, une autorisation préalable du collège des bourgmestre et échevins est requise pour un tel changement d'affectation. Des sanctions relativement lourdes sont prévues en cas de violation de la loi.

Le même article 27 permet encore aux communes d'obliger les propriétaires d'immeubles non occupés destinés à servir de logement à les déclarer à l'administration communale. Ainsi, les communes disposeront d'une base de données leur permettant de percevoir une taxe pour la non-occupation prolongée de logements.

Afin partant de compléter l'ensemble des mesures existantes, le présent projet de loi entend donner aux communes la possibilité de percevoir une taxe spécifique sur les immeubles destinés au logement ou à l'hébergement des personnes qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement à ces fins ainsi que sur les terrains à bâtir pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'un projet de construction sont achevés depuis trois ans et qui ne sont pas affectés à la construction.

Le projet de loi fixe des règles de base, étant entendu que les communes sont libres de prévoir ou non cette taxe, d'en déterminer les modalités plus précises, et notamment les exceptions. Il est notamment concevable de prévoir que cette taxe ne sera pas due en cas de volonté prouvée du propriétaire de conserver l'immeuble en question pour sa descendance, et ce jusqu'à ce que l'enfant concerné ait atteint un certain âge. Si cette taxe entend inciter pour partie les propriétaires à occuper ou faire occuper effectivement leurs immeubles, ce n'est cependant pas là son seul objectif. Une taxe a traditionnellement un but essentiellement financier: couvrir des dépenses générales ou rémunérer un service rendu. Or, en l'espèce, les communes doivent entretenir les différents équipements collectifs existants, les conduites, canalisations, etc. Ce coût est réparti sur différentes taxes telles que les taxes d'habitation, taxes sur les résidences secondaires, etc.

Cependant, ces taxes ne sont imputables qu'aux seuls immeubles occupés. Les immeubles non occupés ou les terrains à bâtir non affectés à la construction ne permettent actuellement pas à la commune de percevoir une participation à ces frais en l'absence d'habitants ou de résidents. Il n'en reste pas moins que ces propriétaires bénéficient également de l'entretien des voiries donnant accès à leur immeuble, du salage des rues longeant le terrain, de conduites et canalisations prêtes à fonctionner, etc.

La police communale lors de ses rondes est aussi amenée à surveiller qu'aucun acte de vandalisme, d'occupation précaire ou autre n'y est perpétré. Le propriétaire d'un immeuble sis au sein de la com-

mune a, par exemple, également accès aux services du géomètre, à l'administration de l'architecte communal, etc. Il doit partant participer au budget communal en payant une taxe que le présent projet de loi permet aux communes de créer.

**– Plus-values et bénéfices de cession exemptés
d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal (exonération
tenant à la qualité de l'acquéreur et du cédant)**

Par une loi du 30 juillet 2002, plusieurs mesures fiscales ont été prises pour encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. Ces mesures ont été prolongées jusque fin 2007 et prendront fin à cette date.

Ce projet de loi introduit une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur si l'Etat ou une commune acquiert un bien immobilier. Cet avantage fiscal revient également au Fonds du logement dans la mesure où il procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

L'exemption de l'impôt sur la plus-value à payer par les personnes physiques est totale si l'Etat ou la commune est acquéreur ou si le Fonds du logement procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

Pour les entreprises de lotissement de commerçants (p.ex. promoteurs) et de non-commerçants réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p.ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession), le bénéfice réalisé sur la vente d'un terrain à l'un des acquéreurs précités est exempt d'impôt à raison de 50%. L'exemption partielle est une solution pragmatique: une exemption totale serait impropre parce qu'elle ne tiendrait pas compte des dépenses d'exploitation relatives au terrain, comme les frais de financement et les frais de gestion, dépenses déduites au titre des années antérieures.

**– Exemption d'impôt des entreprises de lotissement
appartenant aux communes**

Afin de ne pas pénaliser d'un point de vue fiscal les communes qui se proposent de réaliser des PAP, et à l'instar du traitement fiscal du Fonds du logement, il y a lieu d'exempter de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal les entreprises de lotissement des communes dans les cas où les communes disposent de (ou achètent des) terrains et procèdent elles-mêmes au lotissement de ces parcelles.

*

**V.– DISPOSITIONS MODIFICATIVES, TRANSITOIRES
ET ABROGATOIRES**

**– Modification de la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement**

Il convient en effet d'adapter l'article 22 de cette loi aux exigences du „pacte logement“, en étendant notamment le montant maximal de la participation en capital de l'Etat à 50% du prix d'acquisition des terrains par un promoteur public.

Cette participation reste acquise au promoteur public si les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. Une nouvelle disposition prévoit que cette participation reste acquise pour moitié, si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le Ministre du Logement.

Le chapitre traitant des réserves foncières est à supprimer alors que le présent projet de loi l'intègre dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, comme il sera exposé ci-après.

Ensuite, il est primordial d'élargir les possibilités d'actions du Fonds du logement. Son objet et ses missions sont partant étendus, de sorte qu'il puisse assumer le rôle d'un agent public de maîtrise foncière.

Ce Fonds, actuellement déjà un acteur important sur le marché du logement, est appelé à devenir, ensemble avec les communes, l'instrument-clé pour une saine maîtrise du foncier.

Par ailleurs, le Fonds du logement qui a, tout comme les communes, la mission d'agrandir le parc public de logements locatifs pourra jouer un rôle plus important dans la gestion de ce parc locatif. Il pourra ainsi, sur demande des communes, assurer pour leur compte la gestion de leur parc locatif et les encourager de cette façon à investir davantage dans la création de logements locatifs.

– Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Les articles 24, paragraphe (2), et 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sont modifiés de façon à éviter tout renchérissement non indispensable imposé par les autorités locales dans le cadre de la réalisation d'habitations.

Les articles 97 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004 permettent aux communes et au ministre de déclarer certains ensembles de terrains *zone de réserves foncières*.

Pareillement, la loi du 25 février 1979 offre cette possibilité au Fonds du logement mais selon une procédure partiellement différente et dans un objectif plus réduit. Cette restriction ne se justifie plus et il convient d'autoriser le Fonds à créer de telles zones dans un objectif plus large que la seule création de logements à coût modéré. Le Fonds du logement a en effet intérêt à pouvoir également créer dans ces zones les équipements collectifs, les installations d'intérêt général et tous autres espaces requis suite à la présence de nouveaux logements.

Les articles 97 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sont partant modifiés de façon à y inclure le Fonds du logement. Ce faisant, les articles 48 à 51 de la loi modifiée du 25 février 1979 sont à supprimer. Ceci a l'avantage de regrouper en un seul texte la procédure de création de ces zones.

Les articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 permettent quant à eux d'endiguer la spéculation ou la rétention foncière, moyennant l'*obligation de construire*.

En effet, ces textes disposent qu'il est loisible à un conseil communal d'ordonner, moyennant une procédure précise, l'affectation à la construction de terrains bien déterminés. Cette disposition inscrite dans la législation depuis plus de 25 ans est restée lettre morte parce qu'elle prévoit qu'au terme de 3 ans, si l'ordre n'a pas été suivi d'effet, la commune entame la procédure d'expropriation. Les autorités communales ont été plus que réticentes d'entamer cette procédure d'obligation de construire aboutissant à une procédure d'expropriation devenue quasiment impraticable suite à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle. C'est pourquoi il est proposé d'offrir aux décideurs locaux une solution alternative à l'expropriation, à savoir l'introduction d'une *taxe spéciale de non-affectation à la construction* de ces terrains.

Finalement, quelques modifications ponctuelles sont encore prévues, notamment pour ce qui concerne les modalités de l'application dans le temps de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

– Modifications de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs et de la loi sur l'impôt foncier

En 2003, dans le cadre du débat d'orientation No 4906 sur la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, la Chambre des Députés avait entre autres, par voie de motion, invité le Gouvernement à procéder à une réforme de l'impôt foncier et à abolir dans l'immédiat les liens entre l'impôt foncier A et l'impôt foncier B, et à donner aux communes la possibilité d'échelonner les taux relatifs aux sous-catégories du taux B.

Le présent projet de loi a pour objet de procéder à une reclassification de la catégorie „immeubles non bâtis“, afin de séparer les terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis relevant également de cette catégorie et d'abolir les liens entre les différents taux, afin de donner aux communes la possibilité de fixer l'impôt foncier suivant les nécessités financières des communes, tout en modulant cet impôt communal en fonction du genre des propriétés foncières taxées.

Afin de permettre à l'Administration des contributions directes de procéder à la fixation du genre et de la valeur unitaire de la nouvelle catégorie d'immeubles non bâtis, à savoir les terrains à bâtir à des fins d'habitation, et d'attribuer le bien foncier à son propriétaire, la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs est modifiée et complétée en conséquence. Il est notamment prévu que les administra-

tions communales, qui seules disposent des données nécessaires permettant d'identifier les terrains à bâtir, communiquent ces données – sous forme de relevé annuel – à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes.

Cette séparation des terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis permettra – en conformité avec le programme gouvernemental – une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

TITRE 1er

Du Pacte Logement

Art. 1er. Pour favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

Par équipements collectifs, il y a lieu d'entendre les équipements collectifs visés par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Cette participation se fera sous la forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années.

La conclusion de ce pacte avec les communes et son exécution au nom et pour le compte de l'Etat relève de la compétence conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Art. 2. La contribution financière visée à l'article 1er est fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée. Elle est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée.

Elle est liquidée au cours de l'année qui suit l'année en cause et est à charge du budget du ministre du Logement. Elle est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare.

Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes.

TITRE 2

Du droit de préemption

Chapitre 1er – Dispositions générales

Art. 3. Les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont:

- la commune pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat pour les terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l’article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat pour les terrains sis dans les zones d’aménagement différé au sens de l’article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat pour les terrains adjacents au périmètre d’agglomération et sis à l’extérieur de celui-ci,
- l’Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d’occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l’aménagement du territoire.

Art. 4. Le droit de préemption s’applique à toute aliénation à titre onéreux des biens visés à l’article 3.

Est assimilée à l’aliénation d’un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

Ne tombent toutefois pas sous le champ d’application du présent titre:

- les aliénations entre conjoints,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés jusqu’au quatrième degré,
- les biens faisant l’objet d’une procédure d’expropriation,
- les biens du domaine privé de l’Etat et des communes,
- les aliénations faites à l’un des pouvoirs préemptant définis à l’article 3,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques.

Ne sont en outre pas visées les ventes d’immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

Art. 5. Les pouvoirs préemptant définis à l’article 3 sont prioritaires sur tout titulaire d’un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, l’Etat est prioritaire sur la commune qui est elle-même prioritaire sur le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat.

Art. 6. La réalisation d’une aliénation en violation des dispositions du présent titre ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d’être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l’acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l’acte annulé.

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d’enregistrement de l’acte d’aliénation du bien concerné.

Chapitre 2 – Vente de gré à gré

Art. 7. Toute convention portant sur une aliénation visée à l’article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l’exercice du droit de préemption visé à l’article 3.

Art. 8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l’ensemble des pouvoirs préemptant définis à l’article 3, au plus tard deux mois avant la passation de l’acte authentique d’aliénation, copie du compromis ou du projet d’acte d’aliénation.

A défaut, le notaire est passible d’une des peines disciplinaires prévues par l’article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l’organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer aux pouvoirs préemptant au moins les informations suivantes:

1° l’identité et le domicile du propriétaire;

- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

Art. 9. Dans le mois de la notification effectuée en application de l'article 8, les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précisent que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, le pouvoir préemptant est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 10. Dans le mois suivant la confirmation que le dossier est complet, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée à l'article 8, point 6°.

Le silence du pouvoir préemptant dans le délai susmentionné équivaut à la renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 11. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Le prix du bien devra être payé dans les trois mois de la signature de l'acte authentique.

A défaut, le pouvoir préemptant concerné sera redevable d'un intérêt de retard au taux de l'intérêt légal visé à l'article 14 de la loi modifiée du 18 avril 2004 relative aux délais de paiement et aux intérêts de retard.

Art. 12. A défaut d'exercice du droit de préemption dans les conditions qui précèdent, le cédant dispose librement de son bien pour autant que le prix ne soit pas inférieur à celui repris dans le dossier de notification et que l'acte authentique d'aliénation soit passé dans un délai de trois ans à dater de la renonciation.

Faute de quoi la procédure de notification doit être respectée à nouveau.

En cas de cession à un prix inférieur sans respect de la procédure de notification, l'action en nullité prévue à l'article 6 est ouverte.

TITRE 3

Du droit d'emphytéose et du droit de superficie

Art. 13. Il est inséré dans le livre II du Code civil, à la suite de l'article 636, un nouveau titre IIIbis libellé comme suit:

„TITRE IIIbis

De l'emphytéose

Chapitre Ier. – Dispositions générales

Art. 636-1. L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.

Tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation tel que mentionné dans le titre constitutif peut faire l'objet d'une emphytéose.

Art. 636-2. Est à considérer comme propriétaire au sens de l'article 636-1 toute personne physique ou morale, privée ou publique, capable d'aliéner un immeuble, y compris l'usufruitier, l'emphytéote et le superficiaire qui peuvent disposer de leurs droits respectifs pour la durée de ceux-ci.

Toute personne, physique ou morale, privée ou publique, peut s'engager comme emphytéote dans un titre constitutif.

Art. 636-3. Le titre constitutif est un acte d'emphytéose passé entre le propriétaire et l'emphytéote afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale pour les besoins de sa transcription.

Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, être transcrit aux frais de l'emphytéote au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 636-4. Le droit d'emphytéose ne peut être établi pour un terme en dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote.

Si le titre constitutif ne prévoit aucun terme ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf ans, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.

Si le titre constitutif prévoit un terme inférieur à vingt-sept ans, il y a lieu de rechercher la commune intention des parties, et de requalifier le cas échéant le titre constitutif ou de prolonger l'emphytéose jusqu'au terme minimal de vingt-sept ans.

Art. 636-5. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux clair et précis de l'immeuble.

Chapitre II. – Des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire

Art. 636-6. L'emphytéote a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pour la durée de sa jouissance.

Art. 636-7. L'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l'immeuble sans pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 636-8. L'emphytéote peut améliorer l'immeuble notamment par des constructions libres.

On entend par construction libre tout bâtiment, ouvrage ou plantation érigé par l'emphytéote pendant la durée du titre constitutif et dont la réalisation ne lui a pas été imposée par ce dernier.

Le titre constitutif peut prévoir que l'emphytéote est tenu de faire des constructions imposées dont il aura également la pleine jouissance.

On entend par construction imposée tout bâtiment, ouvrage ou plantation dont l'érection est imposée à l'emphytéote par le titre constitutif ou par tout avenant ultérieur à celui-ci.

Art. 636-9. L'emphytéote est obligé d'entretenir l'immeuble. Il est tenu des réparations de toute nature qui se rapportent à l'immeuble et aux constructions imposées.

Le propriétaire n'est tenu à aucune réparation.

Toute perte de l'immeuble ou des constructions imposées est à charge de l'emphytéote à moins qu'il ne prouve que l'immeuble et/ou les constructions imposées ont péri sans sa faute par cas fortuit, force majeure ou vice.

Art. 636-10. L'emphytéote peut être judiciairement déclaré déchu de son droit en cas de dégradations notables causées à l'immeuble ou aux constructions imposées, ou en cas d'abus grave de jouissance, sans préjudice de tous dommages et intérêts réclamés par le propriétaire.

Art. 636-11. L'emphytéote peut empêcher la déchéance pour cause de dégradations ou d'abus de jouissance, en rétablissant les choses dans leur état et en donnant des garanties pour l'avenir.

Art. 636-12. Est à considérer comme redevance toute somme acquittée périodiquement en argent ou en nature par l'emphytéote au propriétaire dont le montant et les modalités de paiement, de révision ou d'indexation sont fixées dans le titre constitutif.

Sauf stipulation contraire, l'emphytéote n'a droit à aucune remise de la redevance, soit pour diminution, soit pour privation entière de jouissance. Néanmoins, si la privation totale de la jouissance a duré pendant cinq années consécutives, remise sera due pour le temps de la privation.

Art. 636-13. En cas de pluralité d'emphytéotes, il y a solidarité et indivisibilité passive entre ceux-ci quant à l'acquittement de la redevance.

Art. 636-14. L'immeuble donné en emphytéose est considéré comme un seul immeuble qui ne peut être divisible au regard du paiement de la redevance.

Art. 636-15. A défaut de paiement de la redevance pendant deux années consécutives, le propriétaire est en droit de demander en justice la résiliation du titre constitutif, à condition d'avoir au préalable adressé par courrier recommandé à l'emphytéote une sommation de payer restée sans effet pendant deux mois.

Art. 636-16. L'emphytéote supporte toutes les impositions, contributions et charges établies sur l'immeuble et les constructions, qu'elles soient imposées ou libres.

Art. 636-17. Il n'est dû aucune imposition en cas de mutation de toute nature ayant pour objet soit le droit du propriétaire soit le droit de l'emphytéote. Ne sont pas visées les mutations ayant pour objet l'immeuble en tant que tel ou les constructions, qu'elles soient imposées ou libres.

Chapitre III. – De la fin de l'emphytéose

Art. 636-18. L'emphytéose prend fin, entre autres, par:

- la confusion,
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble,
- la prescription extinctive de trente ans,
- l'expiration du terme,
- la déchéance du droit de l'emphytéote,
- la résiliation ou résolution du titre constitutif.

Art. 636-19. L'emphytéote peut, jusqu'à l'expiration de son droit, enlever les constructions libres, à condition de réparer le dommage que cet enlèvement peut causer à l'immeuble.

A l'expiration de son droit, s'il n'a pas usé du pouvoir conféré par l'alinéa 1, l'emphytéote ne dispose plus d'aucun droit sur les constructions libres.

Art. 636-20. L'emphytéote ne peut pas enlever les constructions imposées.

Art. 636-21. Sauf disposition contraire du titre constitutif, l'emphytéote ne peut forcer le propriétaire de l'immeuble à payer la valeur des constructions, qu'elles soient libres ou imposées, qui se trouvent sur le terrain à l'expiration de l'emphytéose.

Art. 636-22. A l'expiration de l'emphytéose, le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble, ainsi que pour la perte des droits que l'emphytéote a laissé prescrire par sa faute.“.

Art. 14. Il est ajouté au titre II du livre II du Code civil, à la suite de l'article 577, un nouveau chapitre III libellé comme suit:

„Chapitre III. – Du droit de superficie

Section Ire – Dispositions générales

Art. 577-1. Par dérogation à l'article 552 du Code civil, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire suivant un titre constitutif, autorisant celui-ci à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation mentionné dans le titre constitutif peut faire l'objet d'un droit de superficie.

Est à considérer comme construction tout ouvrage, bâtiment ou plantation érigé par le superficiaire pendant la durée du droit de superficie.

Art. 577-2. Est à considérer comme propriétaire au sens de l'article 577-1 toute personne physique ou morale, privée ou publique, capable d'aliéner un immeuble.

Toute personne physique ou morale, privée ou publique, peut s'engager comme superficiaire dans un titre constitutif.

Art. 577-3. Le titre constitutif est un acte de droit de superficie passé entre le propriétaire et le superficiaire afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale pour les besoins de sa transcription.

Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, être transcrit aux frais du superficiaire au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 577-4. Le droit de superficie ne peut être établi pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.

Si le titre constitutif ne prévoit aucun terme ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf années, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.

Art. 577-5. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux clair et précis de l'immeuble.

Section 2 – Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire

Art. 577-6. Le superficiaire a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée du droit de superficie.

Art. 577-7. Le superficiaire dispose pleinement, en sa qualité de propriétaire, des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie.

Il peut notamment les démolir ou les enlever, à condition toutefois de remettre l'immeuble dans l'état où il se trouvait avant la construction.

Art. 577-8. Le superficiaire jouit pleinement des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif, et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire. Il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions sans toutefois pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 577-9. Le superficiaire supporte toutes les impositions, contributions et charges établies sur l'immeuble et les constructions.

Art. 577-10. Il n'est dû aucune imposition en cas de mutation de toute nature ayant pour objet soit le droit du propriétaire soit le droit du superficiaire. Ne sont pas visées les mutations ayant pour objet l'immeuble ou les constructions.

Section 3 – De la fin du droit de superficie

Art. 577-11. Le droit de superficie s'éteint, entre autres, par:

- la confusion,
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble,
- la prescription extinctive de trente ans,
- l'expiration du terme.

Art. 577-12. A l'expiration du droit de superficie, la propriété des constructions visées à l'article 577-7 passe au propriétaire, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces constructions au superficiaire, qui, jusqu'au remboursement, détiendra un droit de rétention.

A défaut d'accord entre le propriétaire et le superficiaire, la valeur actuelle des constructions est déterminée par expertise, chacun en assumant la moitié des frais.

Art. 577-13. Pour les constructions visées à l'article 577-8, le superficiaire ne dispose plus d'aucun droit sur celles-ci à l'expiration du droit de superficie, sans être en droit de réclamer une quelconque indemnité ni prix à verser par le propriétaire.

Art. 577-14. A l'expiration du droit de superficie, le propriétaire a contre le superficiaire une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble ou des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire, ainsi que pour la perte des droits que le superficiaire a laissé prescrire par sa faute.“

TITRE 4

De différentes mesures administratives et fiscales

Chapitre 1er – De la taxe communale spécifique sur certains immeubles

Art. 15. Les communes sont autorisées à établir et à percevoir à leur profit une taxe annuelle spécifique sur les immeubles situés sur leur territoire.

Art. 16. Sont considérés comme immeubles soumis à la taxe spécifique prévue à l'article 15:

- a) les immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement. L'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs;
- b) les terrains à bâtir non visés par l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la prédite loi, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

Art. 17. Est redevable de la taxe spécifique le propriétaire ou, en cas de démembrement du droit de propriété, l'usufruitier ou le titulaire du droit de superficie ou d'emphytéose.

Si plusieurs personnes sont cotitulaires d'un des droits énoncés à l'alinéa 1, elles sont tenues solidairement et indivisiblement au paiement de la taxe spécifique.

Art. 18. Les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique, notamment en cas de projet de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation, en cas de transfert des droits de propriété, pour l'année au cours de laquelle la vente ou la cession de l'immeuble est constatée par acte authentique et les deux années subséquentes, en cas d'activité agricole à titre professionnel ainsi qu'en cas de réservation d'une place à bâtir ou d'un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par voie de règlement communal.

Art. 19. En cas de mutation de l'immeuble sous quelque forme que ce soit, le propriétaire ou le cédant du droit concédé doit informer le bénéficiaire du droit concédé de l'existence de la taxe spécifique.

Le propriétaire ou le cédant est tenu de communiquer à l'administration communale, par lettre recommandée à la poste, dans les trente jours de la passation de l'acte authentique de vente ou de cession, la désignation exacte de l'immeuble frappé de la taxe spécifique, la date de la passation de l'acte, le nom et l'adresse du ou des bénéficiaires et la preuve que ce dernier a été informé que l'immeuble est frappé de la taxe spécifique. Le propriétaire ou cédant est redevable de la taxe spécifique aussi longtemps que cette notification n'a pas été faite.

Le bénéficiaire du droit concédé dispose d'un délai de trente jours à partir de la passation de l'acte authentique pour informer la commune de son intention au regard de l'occupation de l'immeuble.

Art. 20. L'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction des immeubles définis à l'article 16 est constaté par les agents communaux habilités à cette fin par le collège des bourgmestre et échevins.

Art. 21. Les constatations motivées entraînant le paiement de la taxe spécifique sont notifiées au redevable par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée à la poste au domicile ou siège social du redevable avec indication du montant de la taxe spécifique.

Si le domicile ou le siège social du redevable n'est pas connu, la notification est valablement faite par affichage sur le site de l'immeuble concerné.

Art. 22. Le redevable dispose d'un délai de trois mois pour contester les constatations lui communiquées en vertu de l'article 21 et pour établir que l'immeuble concerné ne remplit pas les conditions prévues par la loi pour être frappé de la taxe spécifique.

La contestation doit être faite par lettre recommandée à la poste.

Le délai de trois mois commence à courir à partir de la date de la notification du courrier communal ou de la date de l'affichage prévu à l'article 21.

Art. 23. La commune dispose d'un délai de trois mois à compter de l'envoi du courrier recommandé visé à l'article 22 pour se prononcer sur les contestations du redevable.

A défaut de décision dans ce délai, la contestation est considérée comme fondée terminant la procédure de la perception de la taxe spécifique.

Art. 24. La taxe spécifique est due pour l'année entière, et pour la première fois:

- soit pour l'exercice au cours duquel le délai de trois mois prévu à l'article 22 est venu à terme sans que le redevable ait contesté le bien-fondé de la taxe spécifique;
- soit, en cas de contestation du redevable formulée conformément à l'article 22, pour l'exercice au cours duquel la commune s'est prononcée sur la contestation.

Le recours devant les juridictions administratives n'a pas d'effet suspensif quant au paiement de la taxe spécifique.

La taxe spécifique n'est plus due à partir de l'exercice qui suit celui au cours duquel la commune a constaté d'office ou à la demande du redevable que les conditions prévues pour la perception de la taxe spécifique ne sont plus remplies.

Art. 25. La taxe spécifique est fixée par la commune dans la limite maximale de:

- 1) Pour les immeubles bâtis:
 - o pour le premier exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement;
 - o pour le deuxième exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: mille euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement;
 - o pour les exercices suivants au cours desquels l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: mille cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement.
- 2) Pour les immeubles non bâtis: quinze euros par mètre carré de la surface de la parcelle.

Art. 26. La perception de la taxe spécifique, son recouvrement et le contentieux se font d'après la législation relative à la liquidation de l'impôt foncier. La taxe spécifique n'est pas déductible en matière fiscale.

Art. 27. Pour garantir le paiement de la taxe spécifique due et non payée dans le délai imparti, les immeubles frappés de la taxe spécifique peuvent être grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription, la postposition ou la mainlevée totale ou partielle sont requises par le collège des bourgmestre et échevins dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur.

Les bordereaux d'inscription doivent contenir le montant de la taxe spécifique due. En cas de modification de ce montant, la commune requiert une nouvelle inscription.

Les formalités découlant du présent article ne donnent lieu à aucune perception au profit de l'Etat.

Art. 28. Les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Art. 29. Toutes les contestations en rapport avec l'exécution du présent chapitre sont de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 – Des mesures fiscales

Art. 30. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal (exonération tenant à la qualité de l'acquéreur et du cédant)

Les bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, dénommée ci-après „loi concernant l'impôt sur le revenu“, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes ou sur des terrains aliénés au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du titre 2 de la présente loi.

Les personnes physiques considérées comme exploitants d'une entreprise commerciale ayant pour objet le lotissement, dans une zone d'habitation, de terrains agricoles ou d'autres terrains en terrains à bâtir, relevant de l'article 14, numéros 1 et 2, de la loi concernant l'impôt sur le revenu, bénéficient en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal d'une exemption de 50% du bénéfice réalisé lors de l'aliénation d'un ou de plusieurs terrains à bâtir à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes respectivement au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du titre 2 de la présente loi. Ce bénéfice est constitué par la différence entre le prix de réalisation, diminué des frais de réalisation et de la valeur comptable du terrain aliéné.

Art. 31. Exemption d'impôt des entreprises de lotissement appartenant aux communes

1° L'article 161, alinéa 1, numéro 2, de la loi concernant l'impôt sur le revenu est à libeller comme suit:

„2. les entreprises de lotissement de terrains et les entreprises de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité de l'Etat, des communes et des syndicats de communes;“.

2° Le paragraphe 3, numéro 9, de la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal est remplacé comme suit:

„9. les entreprises de lotissement de terrains et les entreprises d'approvisionnement en eau, en gaz et en électricité appartenant aux communes ou syndicats de communes.“.

TITRE 5

Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Art. 32. Modification de la loi concernant l'aide au logement

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. A l'article 20, point b), les termes „à bâtir“ sont supprimés.
2. A l'article 22, sont apportées les modifications suivantes:
 - 1° Aux alinéas 1 et 2, les termes „à bâtir“ sont supprimés.
 - 2° A l'alinéa 2, point b), le montant de „quarante pour cent“ est remplacé par „cinquante pour cent“.
 - 3° L'alinéa 5 est modifié comme suit:

„Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. Cependant, elle ne reste acquise qu'à hauteur de la moitié si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement.“.
3. Le chapitre 5 est supprimé.
4. L'article 54 est complété par l'alinéa suivant:

„Le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“.

5. A l'article 55, la liste des missions du fonds est remplacée par la liste suivante:

- „réaliser l'acquisition et l'aménagement de terrains ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;
- * constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;
- * créer de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie;
- * promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;
- * réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;
- * promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie;
- * agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.“.

Art. 33. *Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain*

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1. L'article 23, alinéa 2, est modifié comme suit:

„Ces travaux comprennent 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, aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.“.

2. A l'article 24, paragraphe (2), il est ajouté un alinéa 3 ayant la teneur suivante:

„Les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la taxe sont déterminés par règlement grand-ducal.“.

3. L'article 29 est complété par le paragraphe (5) suivant:

„(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie totale est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.“.

4. L'article 30, alinéa 3, est modifié comme suit:

„Le ministre, après vérification de la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment des objectifs énoncés à l'article 2, ses règlements d'exécution, ainsi qu'avec le plan d'aménagement général, sauf application des dispositions transitoires de l'article 108bis, y émet son avis dans les trois mois de la réception du dossier complet.“.

5. L'article 34 est modifié comme suit:

„Art. 34. *Cession des fonds réservés à des travaux de voirie et d'équipements publics*

(1) La commune doit déterminer les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilisation du plan d'aménagement particulier.

(2) Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux prévus au paragraphe (1) doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement pour autant que l'ensemble de ces terrains ne dépasse pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier. Le propriétaire sera indemnisé pour la surface qui dépasse ce quart.

(3) Le propriétaire doit payer une indemnité compensatoire à la commune si la configuration ou la situation des terrains qui font l'objet du plan d'aménagement particulier rendent la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe (1) irréalisable ou inutile sur ceux-ci. L'indemnité compensatoire servira à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier en vue d'y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe (1).

(4) La valeur des surfaces cédées ou de l'indemnité compensatoire est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est soumis à l'avis du ministre.

Dans la fixation de cette valeur, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée de l'aménagement.

Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les prix des terrains, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties commettent un arbitre. En cas de désaccord sur la désignation de l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des terrains concernés.

L'acte de désignation des experts et arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.“.

6. L'article 36 est modifié comme suit:

„Art. 36. Convention

Après l'approbation par le collège des bourgmestre et échevins du projet d'exécution avec estimation détaillée du coût, les conditions et modalités de réalisation du projet sont fixées dans une convention entre la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et le propriétaire ou son mandataire.

Cette convention est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

La convention règle notamment la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du projet, leur financement par les intéressés ainsi que la cession des terrains réservés à des constructions et aménagements publics et la cession gratuite des équipements publics à la commune après leur achèvement selon les règles de l'art et la réception définitive des travaux. Elle indique également le délai de réalisation du projet et, en cas de réalisation en phases successives, le déroulement de chaque phase.

La convention est périmée de plein droit si dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins et qui ne peut être inférieur à un an, le propriétaire ou son mandataire n'a pas entamé la réalisation du projet de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par décision du collège des bourgmestre et échevins pour une période d'un an sur demande motivée du propriétaire ou de son mandataire.

Cette décision est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

Les travaux de voirie et d'équipements nécessaires à la viabilité d'un projet sont exécutés sous le contrôle et la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, le propriétaire ou son mandataire demeurant cependant responsable exclusif de la réalisation et l'exécution matérielle des travaux requis.“.

7. Le paragraphe (3) de l'article 54 est supprimé, le paragraphe (4) devenant le nouveau paragraphe (3).

8. Le chapitre 4 du titre 6 est modifié comme suit:

„Section 1. Réserves foncières

Art. 97. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité-directeur, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

Art. 98. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 97, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet pourront être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

Art. 99. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 98, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Art. 100. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

Art. 101. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise le ministre, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Art. 102. Cession des terrains

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le comité directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*Section 2. Obligation de construire***Art. 103. Procédure**

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du titre 4.

Art. 104. Exécution

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 doit soit entamer la procédure d'expropriation prévue au présent

chapitre, à son propre profit ou au profit d'un promoteur, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations, soit percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction.

Cette taxe annuelle est calculée au prorata de la surface de terrain non bâti et elle ne peut être ni inférieure à 0,5 euro par mètre carré de terrain non bâti, ni être supérieure à 15 euros par mètre carré de terrain non bâti. Le plan cadastral fait foi pour le calcul de la superficie. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

Même en cas de procédure d'expropriation, la commune est en droit de percevoir la taxe jusqu'à ce que la procédure d'expropriation arrive à son terme.

Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat.

La même taxe est fixée par la commune si les travaux d'infrastructure ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux. La commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

Art. 104bis. La taxe est d'office applicable pour les terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu. Le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.“

9. L'article 106, paragraphe (1), alinéa 2, est modifié comme suit:

„Cette disposition vaut également dans les mêmes conditions pour tout emphytéote ou superficiaire.“

10. L'article 108, paragraphe (4), est modifié comme suit:

„(4) Pour les projets d'aménagement général ou particulier dont la procédure d'approbation est entamée par la saisine de la commission d'aménagement d'après les dispositions de la loi modifiée du 12 juin 1937 précitée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, cette procédure est continuée et doit être achevée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi. Passé ce délai, une nouvelle procédure d'adoption doit être engagée conformément aux dispositions de la présente loi sauf le cas particulier prévu par le paragraphe (5).“

11. A l'article 108, il est ajouté un nouveau paragraphe (5) libellé comme suit:

„(5) En cas d'annulation par les juridictions administratives d'une décision ministérielle, respectivement d'une délibération du conseil communal portant approbation ou refus d'approbation d'un plan d'aménagement général ou particulier et prise avant le 8 août 2006 sous l'empire de la loi modifiée du 12 juin 1937, la procédure d'approbation telle que prévue au paragraphe (4) reste applicable.“

12. L'article 108bis, paragraphe (2), est complété par l'alinéa suivant:

„Par dérogation à l'article 25 de la présente loi, les plans et projets d'aménagement général qui n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes prévues à l'alinéa 1, peuvent être modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier établi conformément à la procédure prévue à l'article 30 de la présente loi, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier et que dans son avis le ministre y ait marqué son accord.“

Art. 34. Modification de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs

La loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs est complétée comme suit:

1° Le paragraphe 22 est complété comme suit:

- à l'alinéa 2, la phrase suivante est ajoutée avant la première phrase: „Eine Fortschreibung ist vorzunehmen, wenn dem Finanzamt bekannt wird, daß die Voraussetzungen für sie vorliegen.“;
- il est ajouté un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Dans les cas visés à l'alinéa 2, une fixation nouvelle est également établie en vue de redresser une fixation antérieure erronée. Par dérogation à l'alinéa 2, la date-clé de fixation d'un

redressement pour fixation antérieure erronée est le début de l'année civile au cours de laquelle le nouveau bulletin de fixation de la valeur unitaire est émis.“

2° Le paragraphe 23, alinéa 2, est complété in fine par la phrase suivante:

„Les dispositions du paragraphe 22, alinéa 2, première phrase, et alinéa 3 sont applicables par analogie.“

3° Il est inséré un paragraphe 53bis, relatif aux catégories des immeubles non bâtis, libellé comme suit:

„(1) Les immeubles non bâtis visés au paragraphe 53 se subdivisent, sans préjudice de la disposition du paragraphe 51, alinéa 2, en deux catégories:

1. les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
2. les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

(2) Sont réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Sont également réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les terrains visés par l'article 103 de la prédictée loi modifiée du 19 juillet 2004 pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal selon la procédure prévue par ce même article 103 et si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi.

(3) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.

(4) Les prescriptions contenues au paragraphe 33a de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs ne se trouvent pas affectées par les dispositions des alinéas 2 et 3.

(5) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, avec effet à une certaine date-clé et en application des alinéas 2 et 3, engendre dans le chef de ce bien immobilier, constituant une unité économique (paragraphe 2), une fixation nouvelle de la valeur unitaire (paragraphe 22, alinéa 2) ou une fixation spéciale de la valeur unitaire (paragraphe 23) à cette même date-clé.“

4° Une première fixation de la valeur unitaire, respectivement nouvelle au sens du paragraphe 22 ou spéciale au sens du paragraphe 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs, intervient avec référence à la date-clé du 1er janvier 2008. Un premier relevé complet, dressé d'après les dispositions du paragraphe 53bis, alinéa 3, par chaque administration communale avec référence à la date-clé du 1er janvier 2008, est à communiquer pour le 31 janvier 2008 au plus tard à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Ce relevé est considéré renseigner la totalité des terrains à bâtir à des fins d'habitation situés à cette même date-clé sur le territoire de la commune. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucun terrain à bâtir à des fins d'habitation n'est situé dans la commune concernée.

Art. 35. Modification de la loi sur l'impôt foncier

La loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier est modifiée comme suit:

1° Le paragraphe 12 relatif au taux d'assiette est complété par un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Par dérogation aux dispositions des alinéas 1 et 2, le taux d'assiette applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation visés au paragraphe 53bis, alinéa 1er, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, est fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie des terrains à bâtir à des fins d'habitation et à cent pour mille à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété concernant pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est également fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années subséquentes à l'année pendant laquelle ce transfert a eu lieu, et à cent pour mille à partir de la troisième année y subséquente.“

2° Le paragraphe 21 est modifié et complété comme suit:

– Les alinéas 2 et 3 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„(2) Le taux communal peut différer suivant qu'il s'applique à la propriété agricole et forestière (§ 3, 1°) ou à la propriété immobilière bâtie et non bâtie (§ 3, 2°). Pour les immeubles bâtis et non bâtis, le taux communal peut différer d'après la classification suivante:

catégorie 1: constructions commerciales;

catégorie 2: constructions à usage mixte;

catégorie 3: constructions à autre usage;

catégorie 4: maisons unifamiliales et maisons de rapport;

catégorie 5: immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

catégorie 6: terrains à bâtir à des fins d'habitation.

En cas de fixation de plusieurs taux, le taux communal doit cependant être uniforme pour toutes les propriétés agricoles et forestières situées dans la commune. Il doit de même être uniforme pour tous les immeubles situés dans la commune qui relèvent de la même catégorie.

(3) En cas de fixation de deux ou de plusieurs taux, l'impôt qui correspond aux propriétés agricoles et forestières est appelé impôt foncier A et celui qui correspond aux immeubles bâtis et non bâtis impôt foncier B. Si les communes font usage de la possibilité d'appliquer des taux différents à certaines ou à toutes les catégories des immeubles bâtis et non bâtis, elles doivent mentionner le taux pour chacune des catégories 1 à 6 des immeubles visés à l'alinéa 2. L'impôt correspondant est appelé

impôt foncier B1 pour l'impôt applicable aux constructions commerciales;

impôt foncier B2 pour l'impôt applicable aux constructions à usage mixte;

impôt foncier B3 pour l'impôt applicable aux constructions à autre usage;

impôt foncier B4 pour l'impôt applicable aux maisons unifamiliales et aux maisons de rapport;

impôt foncier B5 pour l'impôt applicable aux immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

impôt foncier B6 pour l'impôt applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation.“

– Il est ajouté un alinéa 4 libellé comme suit:

„(4) Pour l'application des alinéas 2 et 3, on entend:

a) par immeubles bâtis et non bâtis, ceux qui sont visés au paragraphe 3, numéro 2, de la présente loi;

b) par maisons de rapport, constructions commerciales, constructions à usage mixte, maisons unifamiliales et constructions à autre usage, les constructions définies au paragraphe 32, alinéa 1, points 1 à 5, de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;

c) par immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 1, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;

d) par terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs.“

3° Les paragraphes 21bis, 21ter et 21quater sont abrogés.

Art. 36. Abrogation de lois

Sont abrogées:

- 1° la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose;
- 2° la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

Art. 37. Entrée en vigueur

(1) Le titre 1er de la présente loi produit ses effets au 1er janvier 2007.

Les articles 30 et 31 sont applicables avec effet à partir de l'année d'imposition 2008.

L'article 34 entre en vigueur le 1er janvier 2008.

L'article 35 est applicable aux taux de l'impôt foncier fixés pour l'année 2008 et les années subséquentes.

Les autres articles de la présente loi entrent en vigueur le 1er jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

(2) La perception de la taxe communale spécifique sur certains immeubles, prévue par le titre 4, chapitre 1er, ne peut avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009.

(3) Les dispositions de la présente loi sont applicables aux contrats d'emphytéose ou de superficie conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi, lorsqu'il s'agit d'en compléter les dispositions.

(4) Les procédures de déclaration de zone de réserves foncières entamées sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et toujours en cours au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être achevées conformément à la procédure établie par ladite loi modifiée du 25 février 1979.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES**TITRE 1er****Du Pacte Logement***Article 1er*

La réalisation du droit à un logement convenable pour l'ensemble des citoyens ne peut se réaliser sans une collaboration étroite entre l'Etat et les communes. Pour atteindre cet objectif, l'Etat participera au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs.

Afin de répondre aux exigences de l'article 99 de la Constitution, la loi établit la base légale habilitant le Gouvernement à conclure un pacte logement avec les communes et à contribuer au financement de ces nouveaux logements et des infrastructures requises. Ces infrastructures sont celles visées par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Conformément à l'article 104 de la Constitution, il y aura en outre lieu d'arrêter annuellement dans le budget de l'Etat les crédits prévus à cet effet.

Les communes qui s'engageront dans ce pacte logement veilleront à voir augmenter leur population d'au moins 15% sur 10 ans du fait de la création de nouveaux logements.

Le Ministre du Logement et le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire sont compétents pour conclure et exécuter le pacte logement.

Pour ce qui concerne les communes, la conclusion du pacte logement relève de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, conformément à l'article 57 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée.

Un modèle de pacte logement est présenté à titre informatif à la suite des commentaires sur l'article 2 du projet de loi.

Article 2

Cet article a pour but de définir les *quantum* de la contribution financière accordée et ses modalités d'octroi.

Le 1er pourcent d'augmentation de la population ne bénéficie pas de la contribution étatique. Au-delà de la croissance d'1% pour l'année en cause, la participation de l'Etat est de 4.500 euros par nouvel habitant, et ce de 2007 à 2016. A partir de 2017, l'aide en capital unique diminue de 900 euros par an, pour être finalement payée une dernière fois en 2021.

Le constat de l'augmentation de la population communale se faisant une fois l'année écoulée, les contributions sont calculées et payées l'année qui suit, soit de 2008 à 2021 (par exemple: si pour 2007 une croissance de la population dépassant 1% est constatée, l'aide étatique afférente sera payable en 2008).

Ce constat se fait en principe sur base de la population annuelle arrêtée par le STATEC ou éventuellement sur base des registres de la population communaux. Le pacte définira au cas par cas la méthode de calcul utilisée en précisant le cas échéant le total de la population de l'année de signature de la convention. Un changement de méthodologie de calcul au cours de la période d'application du pacte pourrait en effet amener à un constat de croissance démographique qui ne correspondrait nullement à la réalité, les communes et le STATEC ne disposant pas toujours des mêmes données.

La contribution financière est augmentée pour les communes jugées prioritaires par l'Etat. Sont principalement visées les communes listées par l'IVL (selon le concept intégré des transports et du développement spatial visé au point III.1.1 du programme directeur d'aménagement du territoire arrêté par décision du Gouvernement en conseil le 27 mars 2003).

Il s'agit d'inciter l'établissement de projets d'une certaine envergure, emportant la création d'un nombre important de logements, tout en respectant une harmonie relative en termes notamment de protection de la nature, de complémentarité entre logements et infrastructures collectives et d'organisation spatiale combinée à un système de transport public efficient.

Le pacte logement définira plus amplement les objectifs à atteindre par ces communes.

Face à l'ampleur de tels projets, une augmentation conséquente de la contribution accordée par l'Etat se justifie, de sorte que ces communes verront leur participation de l'Etat par nouvel habitant augmenter de 50%.

Finalement, il est précisé que cette contribution est autonome, de sorte qu'elle est totalement indépendante de l'octroi ou non d'autres aides aux communes. Son octroi et son montant ne sont pas subordonnés à ceux d'autres aides.

Suit un modèle de pacte logement:

Pacte logement

Entre

l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par son ministre ayant le Logement dans ses attributions, Monsieur Fernand BODEN, et son ministre ayant l'Intérieur et l'Aménagement du Territoire dans ses attributions, Monsieur Jean-Marie HALSDORF,

ci-après dénommé „Etat“,

et

l'Administration communale de (la Ville de) _____, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, composé de:

Monsieur/Madame _____, bourgmestre,

Monsieur/Madame _____, échevin et

Monsieur/Madame _____, échevin,

ci-après dénommée „Administration communale“,

il a été convenu, sous réserve d'approbation du conseil communal, ce qui suit:

Préambule

Dans la déclaration gouvernementale présentée le 2 mai 2006 à la Chambre des Députés, le Premier Ministre a annoncé les mesures envisagées par le Gouvernement pour affronter ensemble avec les communes les problèmes qui se posent actuellement sur le marché du logement.

La présente convention, dénommée „pacte logement“, s'inscrit dans le cadre des mesures préconisées. Par la signature de ce pacte, l'Etat et la commune s'engagent à unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements et pour réduire le coût du foncier et de l'habitat par la mise en œuvre de différentes mesures plus amplement spécifiées ci-après.

L'Etat et les communes ont une responsabilité partagée dans la réalisation du droit à un logement convenable des citoyens.

L'Etat et les communes doivent donc unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements.

Le programme national d'action en matière de logement vise principalement une augmentation de l'offre de logements, afin d'aboutir à une maîtrise des prix. Cette action est menée avec la collaboration des différentes administrations communales du pays.

L'endiguement des prix du marché immobilier constitue le défi le plus important de la politique du logement. Il sera poursuivi avec détermination par l'Etat et les communes.

Article 1er

1.1. Dans le cadre de la présente convention, l'Administration communale s'engage à contribuer à la création de nouveaux logements sur son territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait sa population d'au moins 15% sur une période de 10 ans et à participer activement aux efforts et mesures de l'Etat tendant, dans l'intérêt de l'ensemble de la population, à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

1.2. En vue d'atteindre l'accroissement de la population prédécrit, la réalisation des projets de construction de logements suivants (projet, nombre approximatif de logements, délai) est prévue:

1. _____
2. _____
3. _____

Article 2

2.1. Dans le cadre de sa mission de service public, l'Etat s'engage à participer au financement des frais liés à la création des équipements collectifs, au sens de l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, requis par l'accroissement de la population résultant de la création de nouveaux logements.

2.2. L'Etat accorde à l'Administration communale une contribution financière de 4.500 euros, calculée et liquidée chaque année, pour tout nouvel habitant dépassant la croissance de 1% de la population.

Cette contribution financière est payable l'année suivante à charge du budget du ministre ayant le Logement dans ses attributions et est accordée après constat de la croissance démographique de l'année écoulée sur base de la population annuelle calculée par le STATEC. En cas de changement de méthodologie de calcul ou en cas de problème technique au sein du STATEC, le calcul se fait par comparaison entre la population réelle des deux années consécutives concernées.

Elle est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

2.3. Cette contribution financière est augmentée de 50% pour la commune jugée prioritaire par l'IVL, à condition que les projets mentionnés à l'article 1.2. soient réalisés prioritairement dans des zones se situant favorablement par rapport au transport public, permettant de par leur entourage construit et paysager, des densités de bâti élevées afin de dépasser les 25 logements par hectare et dont la surface totale dans un secteur relativement contigu est suffisamment grande afin d'éviter un éparpillement inutile au niveau des démarches et planifications subséquentes.

2.4. Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes.

Article 3

Dans le cadre des objectifs définis aux articles 1 et 2, l'Administration communale s'engage à réaliser les projets d'équipements collectifs suivants:

1. _____
2. _____
3. _____

Article 4

4.1. Afin de pouvoir respecter les termes du présent pacte, et dans le but d'accélérer la réalisation des projets décrits à l'article 1.2 et de réduire le coût du foncier, l'Administration communale mettra en œuvre les mesures exposées ci-après.

4.2. Conformément à l'article 4.1, l'Administration communale favorisera la viabilisation du foncier dans le cadre de l'exécution de son plan d'aménagement général (PAG) aux termes de la loi modifiée du 19 juillet 2004 par:

(choisir les mesures qui conviennent)

la réalisation, en tant que promoteur public, des projets suivants, dans les délais suivants:

1. _____
2. _____
3. _____

les projets numéros _____ sont réalisés dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et bénéficient des aides étatiques prévues par cette même loi.

la mise sur le marché de terrains communaux en faveur de promoteurs moyennant un cahier des charges à approuver par les deux ministres ayant signé la présente convention en vue de faire viabiliser les projets suivants, dans les délais suivants:

1. _____
2. _____
3. _____

les projets numéros _____ bénéficient de la formule du bail emphytéotique ou du droit de superficie conformément aux dispositions légales. Dans ces cas, l'Etat participe aux prix d'acquisition de ces terrains, à opérer par la commune, à raison de 25%.

la mise à disposition à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 des terrains suivants en vue de les voir viabilisés dans le cadre de cette même loi:

1. _____
2. _____
3. _____

les projets numéros _____ bénéficient de la formule du bail emphytéotique ou du droit de superficie conformément aux dispositions légales. Dans ces cas, l'Etat participe au prix d'acquisition de ces terrains, à opérer par la commune, à raison de 50%. En plus, les promoteurs publics bénéficient des aides étatiques prévues par la loi modifiée du 25 février 1979.

le soutien à l'élaboration des projets suivants initiés par des promoteurs privés dans les délais suivants:

1. _____
2. _____
3. _____

4.3. L'Administration communale mettra en œuvre tous les moyens que la loi met à sa disposition pour favoriser et accélérer la création de logements prévus notamment:

- aux articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (obligation de construire);
- au titre 6 de cette même loi (création de zones de développement et de zones à restructurer, réalisation de remembrements urbains, rectification de limites);
- au chapitre VI de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code Civil (changement d'affectation d'un immeuble destiné à l'habitat);
- au chapitre 1er du titre 4 de la loi du xx promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil (taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles).

4.4. L'Administration communale procédera à la conclusion de conventions avec des promoteurs opérant sur son territoire en vue de réduire le coût des terrains à bâtir. Dans chaque lotissement réalisé, pour autant qu'il dépasse une surface de 1 hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface totale ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré dont les conditions (par exemple, vente obligatoire à des bénéficiaires d'une prime de construction) et les prix de vente sont déterminés par un cahier des charges qui fait partie intégrante de la convention susmentionnée.

Article 5

Dans le cadre de la maîtrise durable du foncier, l'Administration communale s'engage à mener une politique active de création de réserves foncières au sens des lois modifiées des 25 février 1979 et 19 juillet 2004 précitées.

Enumérer, le cas échéant, les réserves foncières pour lesquelles la procédure est engagée:

1. _____
2. _____
3. _____

Article 6

6.1. La contribution financière de l'Etat est portée sur un fonds de réserve pour contribuer au financement des équipements collectifs visés à l'article 3 du présent pacte et le cas échéant, pour subvenir aux obligations financières découlant de la création de nouveaux logements.

6.2. Au cas où, après la réalisation des projets prévus à l'article 3 du présent pacte et le financement des frais liés à la création de nouveaux logements, elle ne serait pas entièrement consommée, l'Administration communale s'engage à utiliser le montant restant soit pour réduire ses emprunts, soit pour investir dans d'autres projets immobiliers, sous réserve de l'accord préalable de l'Etat.

6.3. Au cas où, pour des raisons de force majeure, l'Administration communale se trouverait dans l'impossibilité de réaliser l'ensemble des projets prévus à l'article 3 de la présente convention, l'Etat pourra réclamer le remboursement de sa contribution financière. L'Etat pourra encore laisser la contribution financière à l'Administration communale qui dans ce cas devra être utilisée en tout ou en partie pour rembourser la dette communale antérieurement contractée.

Article 7

Toute modification de la présente convention nécessite un avenant écrit, dûment signé pour acceptation par chacune des parties au contrat.

Une révision de la liste des projets prévus aux articles 1 à 5 sera faite en principe tous les trois ans.

Article 8

La présente convention est conclue pour une durée se terminant au 31 décembre 2021, sauf résiliation anticipée de l'accord des parties.

En cas de non-respect par une des parties de ses obligations découlant de la présente, l'autre partie pourra mettre unilatéralement fin au contrat à compter du 31 décembre de l'année en cours moyennant lettre recommandée adressée avant le 1er octobre de l'année en question. L'Administration communale conserve son droit à percevoir la contribution financière relative à l'année écoulée.

Article 9

La présente convention est soumise au droit luxembourgeois ainsi qu'à la compétence exclusive des juridictions de l'arrondissement de Luxembourg.

FAITE en exemplaires à Luxembourg, le

Pour l'Etat
.....
.....

Pour la commune
.....
.....

TITRE 2

Du droit de préemption**Chapitre 1er – Dispositions générales***Article 3*

Le présent article dresse la liste des titulaires du droit de préemption et des biens soumis à ce droit.

Etant investis de la mission d'assurer un logement convenable à tout citoyen et étant responsable de l'aménagement et du développement de leur territoire, l'Etat et les communes doivent inévitablement être dotées de ce moyen d'action.

Il en va de même pour le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat qui – pour répondre aux missions que lui confèrent les articles 54 et 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement – doit également pouvoir bénéficier d'un tel pouvoir.

Les biens soumis au droit de préemption sont exclusivement des terrains, à savoir des immeubles non bâtis, qui présentent des facilités d'aménagement plus larges par rapport à des terrains bâtis. L'instauration de ce droit de préemption sur le non-bâti permet de contrôler le coût du foncier dès l'ingrès.

Les terrains susceptibles de présenter un intérêt en termes d'aménagement du territoire et de maîtrise du foncier et de l'habitat sont ceux situés dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones de réserves foncières et les zones d'aménagement différé au sens de l'article 39 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Il s'avère également important de pouvoir intervenir au niveau des terrains bordant le périmètre extérieur des agglomérations vu la spéculation croissante dont ils font l'objet.

Finalement, l'Etat dispose d'un droit de préemption sur l'ensemble des terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation de sol rendus obligatoires.

Article 4

Cet article définit les opérations soumises au droit de préemption.

Alinéa 1er

Les opérations faites à titre gratuit (par donation ou testament) doivent être exclues du champ d'application du projet de loi alors qu'il n'est nullement question de mettre un frein aux cessions gratuites qui n'ont par ailleurs guère d'incidence sur la flambée des prix du foncier.

Alinéa 2

Sont cependant visées toutes opérations à titre onéreux opérant un transfert différé de propriété. Il n'est en effet pas question de déguiser une vente derrière une location comportant à son terme un transfert de propriété du bien au profit du locataire, sans paiement d'un quelconque prix. Le prix de vente se dissimule alors dans les loyers payés.

Alinéa 3

Sont encore exclues différentes opérations familiales alors que les autorités publiques n'entendent pas s'immiscer dans la transmission du patrimoine entre membres d'une même famille.

Si une procédure d'expropriation est d'ores et déjà en cours, le droit de préemption n'a plus de raison d'être.

Les biens du domaine privé de l'Etat et des communes sont *ipso facto* exclus. Il convenait toutefois de le préciser pour le cas où, par exemple, l'Etat entendrait vendre un bien de son domaine privé au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, bien que serait situé dans une zone d'aménagement différé. Dans cette hypothèse, la commune ne peut intervenir en invoquant son droit de préemption.

Il est encore précisé que si l'acquéreur est l'un des pouvoirs préemptant, les autres pouvoirs préemptant ne pourront invoquer leur droit de préemption. L'acquéreur agissant d'ores et déjà dans le cadre d'une mission de développement rural et urbain, ou de développement du logement, cette aliénation n'a plus raison d'être soustraite à son acquéreur. Le terrain sera de toute façon utilisé aux fins voulues par la présente loi.

Les indivisions se prêtent également mal à l'exercice d'un tel droit. Les pouvoirs préemptant ne seraient en effet titulaires que d'un droit limité sur le terrain. Leur pouvoir d'action serait ainsi entravé.

Pour les hypothèses dans lesquelles le pouvoir concerné est d'ores et déjà co-indivisaire, il bénéficie d'un droit de préemption en vertu de l'article 815-14 du Code civil.

Les ventes publiques sont exclues. Il s'agit de limiter dans un premier temps le surcroît de travail que l'instauration de ce droit va engendrer pour les notaires ainsi que laisser une période „test“ à l'exercice de ce droit, qui pourra éventuellement un jour être étendu à ce type d'opérations.

Alinéa 4

Les ventes d'immeubles à construire sont expressément exclues afin d'éviter tout doute sur la question. Si elles ne portent initialement que sur un terrain, il s'agit en fait de vente d'immeubles bâtis, ou du moins bâtis dans un avenir proche.

Article 5

Un rang de priorité est prévu entre les différents pouvoirs préemptant, avec l'indication supplémentaire que ce droit de préemption prime sur tout autre droit de préemption qui serait institué par une convention.

Est ainsi, par exemple, visé le cas d'un terrain faisant l'objet d'un bail comportant une clause conférant un droit de préemption au locataire en cas de vente du terrain par son propriétaire. Si ce terrain tombe sous le champ d'application de la présente loi et qu'un droit de préemption „public“ peut jouer, l'autorité publique concernée aura priorité sur le locataire.

Article 6

Cet article instaure une sanction en cas de non-respect du droit de préemption. A défaut de sanction, la loi perdrait en effet toute efficacité.

Le pouvoir préemptant lésé est en droit de demander en justice la nullité de l'acte fait en violation de son droit et de se faire déclarer propriétaire en lieu et place de l'acquéreur initial, à condition de payer le prix stipulé dans l'acte annulé.

Le premier acte étant annulé, les choses doivent être remises dans leur pristin état. Le prix doit par tant être restitué à l'acquéreur initial.

La durée pendant laquelle cette nullité peut être soulevée est toutefois limitée à deux années. En effet, au-delà, il sera en pratique délicat de faire annuler la vente sachant que l'acquéreur initial aura entre-temps commencé l'aménagement de son terrain. Il ne semble guère opportun d'annuler la vente du terrain, une fois une construction érigée. Le pouvoir préemptant lésé serait déclaré propriétaire non seulement du sol mais également du dessus, et ce par accession. Or, il ne payera que le prix stipulé dans l'acte annulé, soit pour l'essentiel le prix du terrain.

Le point de départ du délai court à partir du jour où l'opération est opposable au tiers, soit à partir de l'enregistrement de l'acte. Pour le surplus, le délai court conformément au droit commun.

Chapitre 2 – Vente de gré à gré

Article 7

Afin d'éviter le risque de vente de gré à gré en violation du droit de préemption prévu par la présente loi, il a été choisi de recourir à l'existence d'une condition suspensive irrefragable: toute aliénation est conclue sous la condition suspensive que les pouvoirs préemptant renoncent à exercer leur droit de préemption.

L'aliénation dépend d'un événement futur incertain: elle est suspendue jusqu'à ce que les pouvoirs préemptant renoncent à l'exercice de leur droit.

En cas de renonciation, l'aliénation peut être exécutée. Dans le cas contraire, en cas d'exercice du droit de préemption, l'obligation initiale est réputée n'avoir jamais existée.

Article 8

Quant à la procédure d'exercice du droit de préemption, elle se fait par l'intermédiaire du notaire en charge de l'acte d'aliénation.

Celui-ci informe les pouvoirs préemptant de l'existence d'un projet d'acte d'aliénation en lui fournissant toute une série d'informations concernant le bien concerné (propriétaire, adresse, description, caractéristiques urbanistiques, etc.) ainsi que le prix stipulé à l'acte, ou à défaut la valeur de la contre-prestation prévue.

Cette notification doit se faire au plus tard 2 mois avant la passation de l'acte. Un délai suffisant doit être laissé pour permettre au pouvoir préemptant de se prononcer. Il convient cependant de ne pas freiner les opérations immobilières en les retardant. Un délai de 2 mois semble partant approprié.

Article 9

Les pouvoirs préemptant disposent d'un mois à compter de la notification prévue à l'article 8 pour signaler les éventuels éléments manquants au dossier, de telle sorte qu'en principe un mois après la notification du dossier, les pouvoirs préemptant soient en mesure de confirmer être en possession d'un dossier complet.

La délivrance d'un tel accusé de réception permet d'informer le notaire que sa mission a été correctement remplie.

En cas de silence du ou des pouvoirs préemptant dans le délai imparti, ils sont présumés renoncer à l'exercice du droit de préemption afin d'accélérer autant que faire se peut la procédure d'aliénation.

Article 10

Dans le mois qui suit la confirmation prévue à l'article 9, les pouvoirs préemptant doivent faire parvenir au notaire leur décision quant à l'exercice du droit de préemption.

A défaut, ils sont considérés avoir renoncé à l'exercice de ce droit, et ce afin de ne pas bloquer les opérations visées.

Le prix de la vente est celui figurant dans le dossier de notification. La vente se fait également aux conditions prévues dans le dossier.

Le droit de préemption s'exerce sur le tout. Il ne peut, par exemple, porter sur une partie du bien visé.

Article 11

En cas d'exercice du droit de préemption, l'acte authentique sera passé par le notaire en charge, et ce endéans un délai de 3 mois.

Le paiement du prix par le pouvoir préemptant acquéreur devra quant à lui être effectué dans les 3 mois de la signature de l'acte authentique. Il est impératif de veiller à ce que la procédure soit enserrée dans des délais précis afin d'éviter des retards préjudiciables aux parties.

A défaut, le pouvoir préemptant concerné sera redevable des intérêts de retard d'usage.

Article 12

A défaut d'exercice du droit de préemption dans les délais prévus, le propriétaire dispose librement de son bien. Il est libre de le vendre à tout autre acquéreur, sans devoir procéder à une nouvelle procédure de notification. Cette possibilité est limitée à un délai de 3 ans afin de veiller à l'évolution du marché et de la situation urbanistique du Grand-Duché.

Le prix de vente ne pourra être inférieur à celui figurant dans le dossier de notification. Dans le cas contraire, les pouvoirs préemptant doivent en être informés et la procédure doit être reproduite.

Il est ensuite rappelé qu'en cas de non-respect de cette disposition, l'article 6 est applicable.

TITRE 3

Du droit d'emphytéose et du droit de superficie*Article 13*

Il est nécessaire d'adapter aux exigences nouvelles les anciennes législations de 1824 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie.

S'agissant d'un démembrement de la propriété, le droit d'emphytéose est intégré au Livre II du Code civil intitulé „Des biens et des différentes modifications de la propriété“. Un nouveau titre IIIbis est intégré dans ce Livre II. Il comporte les articles 636-1 à 636-22.

Article 636-1

La définition du droit d'emphytéose telle qu'elle figure à l'alinéa 1 de l'article 1er de la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose est reprise mais quelque peu modifiée afin d'insister sur la nécessité d'établir un accord entre le propriétaire et l'emphytéote par le biais d'un titre constitutif.

Par immeuble, on vise tout terrain, bâti ou non, et/ou toute construction. Le droit d'emphytéose peut en effet se concevoir sur le terrain seul, sur la construction seule ou sur les deux ensemble. Elle peut également viser des plantations.

Le titre constitutif devra détailler les biens soumis au droit d'emphytéose comme le prévoit l'article 636-5.

Article 636-2

Dans un souci de clarté et de précision, cet article définit les termes de propriétaire et emphytéote.

S'agissant du propriétaire, il a paru utile de préciser que bien qu'ils ne soient pas propriétaire du sol et donc incapable de l'aliéner, l'usufruitier, l'emphytéote et le superficiaire peuvent tout de même conférer une emphytéose sur le bien objet de leurs droits respectifs, étant entendu que ce droit d'emphytéose devra voir sa durée limitée à celle de leurs droits respectifs.

Article 636-3

Le titre constitutif est l'acte passé entre parties prévoyant les termes de l'accord convenu. Il est revêtu de la forme notariale alors qu'il doit être transcrit. Il en va de même de ses avenants.

S'agissant d'une modification à très longue durée de la jouissance d'un immeuble, l'obligation de transcription du droit d'emphytéose est maintenue alors que cette information est essentielle pour les tiers, sous peine de nullité de l'acte.

Article 636-4

L'article 2 de la loi du 10 janvier 1824 précitée prévoyait que le droit d'emphytéose a une durée comprise entre 27 et 99 ans. L'article 636-4 reprend ce principe.

L'article 14 de la loi du 10 janvier 1824 prévoyait que le droit d'emphytéose ne se renouvelle pas tacitement. Une nouvelle convention devait être conclue à l'expiration de la 1^{ère}. Cependant, l'article 4 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie prévoyait la faculté de renouveler le droit de superficie.

Cette discordance peut entraîner quelques difficultés pour les situations dans lesquelles un même bien est soumis à la fois à un droit de superficie et à un droit d'emphytéose. Le droit de superficie pouvait être prolongé mais non le droit d'emphytéose.

Le nouveau texte permet la possibilité de renouvellement du droit d'emphytéose.

La loi du 10 janvier 1824 était en outre muette quant à la sanction en cas de non-respect de la durée du droit d'emphytéose. En théorie, une nullité pourrait se concevoir non seulement de la clause concernée fixant la durée du droit d'emphytéose mais aussi de l'ensemble du contrat. Or, ceci pourrait s'avérer être un frein au développement de ce droit. Il a été jugé préférable de suivre une voie qui privilégie le maintien de l'emphytéose. Ainsi, la présente loi prévoit que les titres constitutifs ne prévoyant aucun terme – ou un terme supérieur à 99 ans – auront une durée de 99 ans.

Quant aux conventions conclues pour un terme inférieur à 27 ans, la commune intention des parties doit être recherchée afin de définir s'il y avait volonté de conclusion d'un bail ou le recours à un droit d'emphytéose.

Article 636-5

Alors que l'emphytéote ne peut rien faire qui diminue la valeur du fonds (comme le dispose l'article 636-7), de sorte que le propriétaire a droit à des dommages et intérêts pour les éventuelles dégradations occasionnées, il est prévu d'établir d'un état des lieux lors de la constitution du droit d'emphytéose. En effet, le propriétaire qui réclame un dédommagement en raison de la perte de valeur de son immeuble doit rapporter la preuve du préjudice allégué. Vu la durée que peut avoir l'emphytéose, le dommage peut s'avérer difficile à démontrer. L'état des lieux permettra alors au propriétaire d'établir plus facilement les dégradations.

Article 636-6

Cet article n'appelle aucun commentaire particulier alors qu'il reprend l'article 6 de la loi du 10 janvier 1824: l'emphytéote peut aliéner son droit, l'hypothéquer, ou grever le fonds de servitudes.

Toutefois, le terme de fonds est remplacé par celui d'immeuble afin de suivre la formulation de l'article 636-2 du Code civil.

Article 636-7

Cet article rappelle le principe selon lequel l'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l'immeuble, mais sans pouvoir en diminuer la valeur. Les droits de l'emphytéote s'exercent sur l'ensemble de l'immeuble qu'il s'agisse d'un terrain bâti ou non. Sont concernés le sol, le sous-sol et les constructions existantes.

Toutes références de l'ancienne loi du 10 janvier 1824 à la houille, tourbe, etc. sont supprimées alors que ces dispositions ne répondent plus à des préoccupations actuelles.

Article 636-8

L'emphytéote est en droit d'améliorer le bien et d'en disposer pleinement, notamment par la réalisation de constructions.

Afin de retranscrire une pratique courante en la matière, il est en outre précisé que le titre constitutif peut obliger l'emphytéote à réaliser certains ouvrages et qu'il bénéficiera également de la pleine jouissance de ces constructions nouvelles.

On distingue alors les constructions imposées des constructions libres selon que leur construction est ou non imposée à l'emphytéote.

Article 636-9

Cet article reprend le principe de l'obligation d'entretien de l'immeuble à charge de l'emphytéote, comme les réparations ordinaires. Ce principe est cependant élargi alors que les réparations de toute nature sont dorénavant à charge de l'emphytéote.

En effet, il est à remarquer que la loi du 10 janvier 1824 ne mettait pas les grosses réparations à charge de l'emphytéote.

Une partie de la doctrine belge semble retenir que les frais de ces réparations sont partagés entre les parties, l'emphytéote restant cependant tenu des grosses réparations causées par l'inexécution de son obligation d'entretien.

Aux termes de l'article 1203 du Code civil du Québec, l'emphytéote est tenu des réparations même majeures qui se rapportent à l'immeuble ou aux constructions, ouvrages ou plantations qu'il a faits en exécution de son obligation.

Quant au Code rural français, il précise en son article 451-8 qu'en ce qui concerne les constructions existantes lors de la conclusion du bail et celles qui auront été élevées en exécution de la convention, le preneur est tenu des réparations de toute nature.

Ce sont ces deux dernières solutions qui sont suivies dans le présent projet de loi.

Il va de soi que pour ce qui concerne les constructions que l'emphytéote érige sans y être tenu par la convention, il reste libre de décider si ce bien mérite réparation ou non, sous réserve de ses obliga-

tions qui découleraient d'autres dispositions légales telles que les réglementations en matière de bâtiments insalubres ou menaçant ruine.

Quant à la question de la perte de l'immeuble dans sa globalité, le terme „perte“ est employé seul et vise partant tant un cas de perte partielle qu'un cas de perte totale.

Tout comme le texte français, certaines exceptions sont toutefois prévues à ce transfert de risque: cas fortuit, force majeure, vice.

Il convient cependant d'être attentif au fait qu'un cas de perte totale de l'immeuble est dans les faits difficilement envisageable alors que le terrain n'est guère périssable.

Article 636-10

Cet article n'appelle aucun commentaire particulier alors qu'il reproduit l'article 15 de la loi du 10 janvier 1824. Il est toutefois précisé que cette déchéance doit être déclarée judiciairement et qu'elle n'a trait qu'à l'immeuble tel que défini à l'article 636-2 et aux constructions imposées, l'emphytéote disposant d'un libre droit sur les constructions libres.

Article 636-11

Il s'agit de la reproduction de l'article 16 de la loi du 10 janvier 1824.

Article 636-12

Un droit d'emphytéose doit être accordé moyennant une redevance selon les modalités fixées par le titre constitutif. A défaut de redevance, le contrat serait en effet disqualifié en prêt à usage ou commodat.

Pour le surplus, cet article n'appelle aucun commentaire particulier. Il reproduit l'article 11 de la loi du 10 janvier 1824.

Contrairement à l'article 17 de la loi de 1824 qui est supprimé, le présent article permet aux parties de prévoir dans le titre constitutif une stipulation contraire au principe que l'emphytéote n'a droit à aucune remise de la redevance.

Article 636-13

Tout comme le prévoit l'alinéa 1er de l'article 10 de la loi du 10 janvier 1824, l'obligation d'acquitter la dette est indivisible. Il est ajouté qu'il s'agit d'une solidarité et d'une indivisibilité passive. Chaque emphytéote peut être contraint au paiement de la totalité de la redevance, le paiement fait par un seul libérant les autres envers le créancier (articles 1200 et suivants du Code civil). L'obligation n'est pas susceptible d'exécution partielle (articles 1222 et suivants du Code civil).

Article 636-14

Cet article reprend le principe contenu dans la 2ème partie de l'alinéa 1er de l'article 10 de la loi du 10 janvier 1824. Est notamment visée l'hypothèse d'un immeuble comportant des constructions existantes. La redevance est globale, et son paiement ne peut être scindé entre le sol et la construction. Si l'intention des parties est différente, il convient de conclure deux actes distincts d'emphytéose.

Article 636-15

Cet article traite des conséquences du défaut de paiement de la redevance alors que la loi du 10 janvier 1824 était muette sur la question: le propriétaire au sens de la présente loi peut demander en justice la résiliation du titre constitutif.

Conformément au droit commun, une mise en demeure préalable est requise.

S'agissant d'un contrat à très longue durée, et d'un immeuble dans lequel l'emphytéote peut faire des investissements considérables, il est toutefois opportun de prévoir une durée minimale de 2 ans pendant laquelle le contrat ne pourrait pas être résilié pour non-paiement de la redevance. Avant l'écoulement des 2 ans, le propriétaire reste libre d'exercer les recours de droit commun en recouvrement des montants dus.

Article 636-16

L'article 9 de la loi du 10 janvier 1824 est ici formulé de façon plus générale en faisant référence aux termes d'immeuble et de constructions tels que définis ci-avant.

Article 636-17

Cet article reprend le principe figurant à l'article 12 de la loi du 10 janvier 1824 en précisant que l'exemption ne concerne que les mutations des droits respectifs du propriétaire ou de l'emphytéote. Le propriétaire peut céder à un autre son droit à percevoir la redevance, sans qu'une imposition ne soit due sur cette opération.

Par contre, les mutations ayant pour objet l'immeuble ou les constructions (par exemple vente ou donation de l'immeuble) sont imposables.

Article 636-18

L'article 18 de la loi du 10 janvier 1824 est complété afin de préciser davantage les causes mettant fin à l'emphytéose. Ces causes peuvent être définies comme „classiques“ et n'appellent aucun commentaire particulier: la confusion (réunion des qualités de propriétaire et d'emphytéote sur une seule tête), perte totale de l'immeuble, expropriation, prescription extinctive trentenaire, expiration du terme, déchéance, résiliation ou résolution, etc.

Il est à remarquer que la perte totale de l'immeuble met fin à l'emphytéose. Comme précédemment exposé, il sera rare en l'espèce que le „sol“ soit „perdu“ totalement.

Article 636-19 et article 636-20

Quant au sort des constructions à l'issue du contrat, l'article 7 de la loi du 10 janvier 1824 est reformulé en distinguant le sort des constructions libres de celui des constructions imposées, tels que définis précédemment.

L'emphytéote doit maintenir les ouvrages dont la construction lui est imposée. Il peut, par contre, enlever les constructions libres. S'il ne le fait pas, l'usage en revient alors au propriétaire.

Il est à remarquer que le propriétaire de l'immeuble est par accession d'ores et déjà propriétaire des constructions, libres ou imposées, réalisées au cours de l'emphytéose.

Article 636-21

Tout comme le prévoit l'article 8 de la loi du 10 janvier 1824, le propriétaire n'a pas à payer la valeur des constructions, libres ou imposées, à l'emphytéote. Comme indiqué ci-avant, il en est déjà propriétaire, sauf disposition contraire dans le titre constitutif.

Article 636-22

Cet article reproduit l'article 13 de la loi du 10 janvier 1824 en remplaçant le terme „fonds“ par „immeuble“.

Article 14

Le droit de superficie est une exception au principe de l'accession.

Le présent projet de loi introduit un nouveau chapitre III au titre II du Code civil intitulé „De la propriété“, à la suite des chapitres Ier et II traitant du droit d'accession.

Ce chapitre III comporte les articles 577-1 à 577-14.

Article 577-1

La définition figurant à l'article 1er de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie est remaniée afin de mettre en exergue le fait que le propriétaire de l'immeuble ne sera pas par accession propriétaire des constructions futures réalisées par le superficiaire. Celles-ci seront la propriété du superficiaire jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Il est également reproduit dans la définition de ce droit qu'il doit faire l'objet d'un titre constitutif, comme le prévoyait indirectement l'article 3 de la loi du 10 janvier 1824 qui parlait de sa transcription.

Par immeuble, on vise tout terrain, bâti ou non, et/ou toute construction. Le titre constitutif détaillera les biens soumis au droit de superficie.

Le terme „construction“ vise les ouvrages érigés pendant la durée du droit de superficie.

Article 577-2

Le propriétaire doit être capable d'aliéner l'immeuble. Il ne peut s'agir d'un usufruitier ou d'un emphytéote alors que le droit de superficie emporte exception à l'accession et donc atteinte à la propriété initiale. Seul le propriétaire, au sens strict, de l'immeuble a la capacité de renoncer à cette accession.

Le superficiaire doit être capable de contracter.

Article 577-3

Cet article reproduit les exigences de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1824: l'obligation de transcription du titre constitutif est maintenue.

Le titre constitutif est l'acte passé entre parties et prévoyant les termes de l'accord convenu. Il est revêtu de la forme notariale alors qu'il doit être transcrit. Il en va de même de ses avenants.

Il est fait directement référence au bureau de la conservation des hypothèques.

Cet article est assorti d'une sanction: son non-respect entraîne la nullité de l'acte.

Article 577-4

Afin d'aligner le droit d'emphytéose et le droit de superficie, et dans un souci de mettre un terme aux problèmes pratiques rencontrés lors de la création simultanée de droits d'emphytéose et de superficie sur un même bien, la durée maximale du droit de superficie est étendue à 99 ans. Tout comme pour le droit d'emphytéose, un renouvellement exprès est possible.

Afin d'éviter tout risque d'annulation d'un titre constitutif prévoyant un terme supérieur, il est précisé que le terme excédant 99 ans sera réduit à cette durée.

Article 577-5

L'établissement d'un état des lieux détaillé est requis, sous peine de nullité, afin de pouvoir déterminer à l'expiration du droit de superficie ce qui doit être restitué au propriétaire, ce qui peut l'être et ce qui doit faire ou non l'objet d'une indemnisation.

Article 577-6

Cet article reprend dans des termes légèrement modifiés l'article 2 de la loi du 10 janvier 1824. Il n'appelle pas de commentaires particuliers.

Article 577-7

Il convient de mettre en exergue la distinction opérée par la loi du 10 janvier 1824 entre la situation des constructions faites pendant la durée de la convention et celles existantes au jour de la conclusion du contrat. La loi du 10 janvier 1824 ne prévoyait pas expressément le sort des premières constructions, qui se déduisaient *a contrario* du sort des secondes.

Cet article stipule dorénavant clairement que le superficiaire jouit pleinement des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie, et ce en sa qualité de propriétaire de ces constructions, à condition toutefois de ne pas porter atteinte à l'immeuble.

Article 577-8

Pour ce qui concerne les constructions existantes dont la valeur n'a pas été payée par le superficiaire, celui-ci dispose toutefois d'un droit de jouissance étendue: il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions. Il ne peut cependant en diminuer la valeur. Pour les constructions existantes acquises par le superficiaire, il dispose de l'ensemble des prérogatives d'un propriétaire.

En ce qui concerne la charge de la perte des biens, le droit commun est applicable.

Dans la grande majorité des cas, le superficiaire sera propriétaire des constructions, ou pour en avoir payé la valeur, ou pour les avoir construites lui-même. De ce fait, il assume toute obligation et tout risque vis-à-vis de ces constructions. Il serait superflu de le préciser, contrairement au droit d'emphytéose qui opère précisément un transfert des risques du propriétaire vers l'emphytéote.

Quant aux constructions existantes dont il n'aurait pas payé la valeur, elles ne sont qu'un accessoire à la constitution du droit de superficie qui a pour but premier de permettre au superficiaire de procéder

à de nouvelles constructions et non d'user de constructions existantes. S'agissant de ces constructions, il est toutefois précisé qu'il ne peut rien faire qui en diminue la valeur. Ainsi, il est renvoyé au droit commun, à une gestion en bon père de famille. Le non-respect de cette „saine gestion“ entraînerait alors *ipso facto* une possibilité pour le propriétaire de réclamer des dommages et intérêts pour toute perte qui en résulterait. Cette possibilité est d'ailleurs expressément formulée dans les dispositions finales traitant du droit de superficie. Une déchéance n'est pas prévue. A nouveau, l'usage des constructions existantes dont la valeur n'a pas été payée n'est qu'un accessoire à la constitution du droit de superficie. Prévoir une déchéance à ce niveau serait excessif. Le superficiaire ayant l'obligation de ne rien faire qui diminue la valeur de ces biens, le propriétaire sera toujours en droit d'exercer les recours ordinaires prévus par le droit commun afin de se faire indemniser.

Article 577-9

Dans le souci de respecter un certain parallélisme entre le droit d'emphytéose ou le droit de superficie, cet article traite des impositions dues de la même façon que l'article 636-16 pour le droit d'emphytéose.

Article 577-10

Dans le même souci, cet article rappelle l'article 636-17 concernant le droit d'emphytéose.

Article 577-11

Cet article reproduit l'article 9 de la loi du 10 janvier 1824.

Pour autant que de besoin, l'expiration du terme est ajouté à la liste non exhaustive des causes d'extinction de ce droit.

La destruction du fonds est remplacée par les termes plus adéquats de perte totale de l'immeuble.

L'expropriation est tout logiquement également ajoutée. Une poursuite du droit de superficie s'avère en effet dans ce cas impossible. L'expropriation partielle n'est pas visée alors que le superficiaire peut continuer à exercer ses droits sur la partie restante de l'immeuble.

Article 577-12

On retrouve à propos du sort réservé aux constructions à la fin du droit de superficie la même distinction que celle reprise précédemment.

La propriété des constructions faites par le superficiaire pendant la durée du droit de superficie et que le superficiaire n'a pas enlevées ou détruites entre-temps passe au propriétaire de l'immeuble, à condition pour ce dernier d'en payer la valeur actuelle.

Ce principe figurait déjà à l'article 6 de la loi du 10 janvier 1824.

Le présent projet précise toutefois que cette valeur est déterminée d'un commun accord entre les parties, sinon par expertise, aux frais partagés des parties.

Article 577-13

Les constructions existantes au jour de la signature de l'acte et dont le superficiaire n'a pas payé la valeur sont restées la propriété du propriétaire de l'immeuble. Par conséquent, à l'expiration du droit de superficie, l'usage lui en revient, sans devoir payer une quelconque indemnité au superficiaire. Cet article reproduit en substance l'article 7 de la loi du 10 janvier 1824.

Article 577-14

Il est précisé que le propriétaire dispose, tout comme en matière d'emphytéose, d'une action en dommages et intérêts contre le superficiaire pour les dégradations occasionnées par sa négligence.

TITRE 4

De différentes mesures administratives et fiscales**Chapitre 1er – De la taxe communale spécifique
sur certains immeubles***Article 15*

Cet article établit la base légale qui permet aux communes de percevoir une taxe spécifique.

S'il est vrai que la taxe communale peut avoir un caractère rémunérateur constituant en principe la contrepartie d'un avantage spécial ou d'un service rendu, la taxe spécifique s'analyse, nonobstant sa désignation, comme particulière pour avoir en outre un objectif d'incitation pour (faire) occuper les immeubles visés, et de sanction, à l'instar de taxes comparables établies par des communes belges ou françaises.

Enfin, le principe de l'égalité devant l'impôt est respecté car la charge grève toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation ou dont les immeubles se trouvent dans la même situation.

Article 16

Cet article distingue 2 catégories d'immeubles susceptibles d'être frappés de la taxe spécifique:

- Citons en premier lieu les immeubles bâtis inoccupés. Sont visés tant les immeubles que les parties d'immeubles, dont les appartements ou autres locaux séparés. Sont concernés les immeubles destinés au logement ou à l'hébergement.

Le présent projet de loi entend en effet remédier à une pénurie de logements, partant à augmenter l'offre de logements, dans l'espoir non dissimulé de réduire le coût du logement. Ne sont donc pas concernés les immeubles destinés exclusivement à un usage commercial, artisanal, industriel ou libéral.

L'état d'inoccupation d'un immeuble est défini par la loi: aucune personne n'est inscrite sur les registres de la population comme y ayant son domicile principal ou n'y est recensé en tant que résident secondaire, et ce pendant 18 mois consécutifs.

Le délai de 18 mois est estimé suffisant pour permettre au propriétaire de trouver le cas échéant un nouveau locataire, de faire les éventuels travaux qu'il jugerait nécessaires, etc.

- Ensuite, une seconde catégorie d'immeubles visés par cet article sont les terrains à bâtir non visés par l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et qui depuis trois ans remplissent toutes les conditions pour faire l'objet d'une autorisation de construire. Ces terrains à bâtir sont souvent non affectés à la construction pour des raisons de spéculation.

Article 17

Cet article définit les personnes physiques ou morales redevables de la taxe spécifique.

En premier lieu, il s'agit du propriétaire. Mais si l'immeuble visé fait l'objet d'un droit d'usufruit, de superficie ou d'emphytéose, sa jouissance n'appartient plus au propriétaire qui ne peut donc pas occuper l'immeuble quand bien même il le souhaiterait (sauf accord contraire des parties). Est alors redevable de la taxe celui qui détient la jouissance réelle de l'immeuble.

Le caractère indivisible et solidaire de cette obligation est limité à la relation existante entre copropriétaires et au cas de pluralité d'usufruitiers, de superficiaires ou d'emphytéotes.

Article 18

Il semble dans certains cas opportun d'octroyer un délai à l'acheteur ou au cessionnaire pour (faire) occuper les lieux, et pendant lequel la taxe ne serait pas due.

Cet article offre donc aux communes la possibilité d'exempter totalement ou partiellement du paiement de la taxe les redevables de celle-ci en cas de projet de construction en cours.

De même, si un immeuble visé par l'article 16 (par exemple un appartement inutilisé depuis plus de 18 mois) vient à être vendu, la commune doit avoir la possibilité d'exempter le nouveau propriétaire du paiement de la taxe pour l'année d'acquisition et les deux années subséquentes, et ce afin de lui laisser à son tour un délai pour (faire) occuper les lieux.

Il est par ailleurs prévu que les communes peuvent exempter totalement ou partiellement du paiement de la taxe les redevables qui exercent sur les terrains à bâtir visés une activité agricole à titre professionnel ou qui réservent une place à bâtir ou un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle pour eux-mêmes ou pour l'un de leurs enfants.

Article 19

La taxe qui frappe un immeuble ne cesse pas d'être due si l'immeuble change de propriétaire, tout au plus le nouveau propriétaire peut-il bénéficier d'une exemption totale ou partielle pour l'année au cours de laquelle ce changement a lieu et les deux années subséquentes.

Une procédure de protection du propriétaire cédant et de l'acheteur est mise en place.

Article 20

Cet article détermine les agents communaux habilités à constater les faits définis à l'article 16 susceptibles d'entraîner le paiement de la taxe spécifique.

Les communes se doivent d'instaurer un système opérationnel de contrôle des faits, et de mise à jour des inscriptions et recensements dans les registres concernés.

Article 21

Une fois constaté, l'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction de l'immeuble ou du terrain à bâtir est notifié au redevable avec indication du montant de la taxe.

Il convient de prévoir qu'à défaut de domicile connu, l'information se fait par voie d'affichage.

Article 22

Ces constatations peuvent être contestées par le redevable. Il peut contester sa qualité de redevable, les faits à la base de la taxe ou le mode de calcul de celle-ci.

Les modalités de cette contestation n'appellent pas d'observations particulières. A défaut de contestation dans les 3 mois, le redevable est forcé à contester la taxe.

Article 23

La commune dispose de 3 mois pour se prononcer sur ces contestations. Il s'agit d'une procédure non contentieuse qui doit permettre de clarifier ou de trancher toutes les contestations éventuelles.

Son silence endéans ce délai met fin à la procédure de perception de la taxe.

Le bien concerné peut toutefois faire l'objet d'une nouvelle procédure de la part de la commune s'il vient à remplir les conditions prévues à l'article 16.

Article 24

La taxe est annuelle. Elle ne peut être fractionnée.

Article 25

Les montants de la taxe spécifique sont adaptés à l'objectif poursuivi par la présente loi, à savoir participer aux charges assumées par la commune par rapport à ces biens et amener les propriétaires à respecter les règles d'un développement urbain responsable et coordonné.

Article 26

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 27

Au regard des montants importants que peut atteindre la taxe spécifique et dans le souci d'empêcher des propriétaires spéculant sur la valeur des biens frappés de la taxe de les aliéner sans s'être acquittés du paiement de la taxe, le présent projet de loi autorise les communes à inscrire une hypothèque légale.

Article 28

Les communes procéderont par voie de règlements communaux.

Article 29

Il est précisé que le contentieux de la taxe relève de la juridiction administrative, sauf le contentieux du recouvrement de la taxe qui relève des juridictions civiles.

Chapitre 2 – Des mesures fiscales*Article 30*

Cet article introduit une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur si l'Etat ou une commune acquiert un bien immobilier. Cet avantage fiscal revient également au Fonds du logement dans la mesure où il procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

L'exemption de la plus-value à payer par les personnes physiques est totale si l'Etat ou la commune est acquéreur ou si le Fonds du logement procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

Pour les personnes physiques considérées comme exploitants d'une entreprise commerciale ayant pour objet la création de lotissements (p.ex. promoteurs privés) et les personnes physiques réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p.ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession), le bénéfice réalisé sur la vente d'un terrain à l'un des acquéreurs précités est exempt d'impôt à raison de 50%. L'exemption partielle est une solution pragmatique: une exemption totale serait impropre parce qu'elle ne tiendrait pas compte des dépenses d'exploitation relatives au terrain, comme les frais de financement et les frais de gestion, dépenses déduites au titre des années antérieures.

Article 31

Afin de ne pas pénaliser d'un point de vue fiscal les communes qui se proposent de réaliser des plans d'aménagement particuliers, et à l'instar du traitement fiscal du Fonds du logement, il y a lieu d'exempter de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal, les entreprises de lotissement des communes dans les cas où les communes disposent de terrains ou achètent des terrains et procèdent elles-mêmes au lotissement de ces parcelles.

TITRE 5

Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires*Article 32 – Modification de la loi concernant l'aide au logement*

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement fait l'objet de certaines dispositions modificatives.

Comme il est jugé important d'accorder une meilleure maîtrise foncière aux pouvoirs publics, la limitation de la participation de l'Etat à l'acquisition des seuls terrains à bâtir ne se justifie plus. L'aide à l'acquisition peut également se concevoir pour des terrains situés dans des zones destinées à l'habitation mais qui ne sont pas encore viabilisées et même pour des terrains adjacents au périmètre d'agglomération mais sis à l'extérieur par exemple. Les termes „à bâtir“ sont partant supprimés des articles 20 et 22 de la loi précitée.

Le pacte logement prévu aux articles 1er et 2 du présent projet de loi et la volonté affirmée de l'Etat d'augmenter les aides allouées aux communes imposent également de modifier le plafond de la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains en l'augmentant à 50% du prix d'acquisition.

L'article 22, alinéa 5, de la prédite loi de 1979 est en outre modifié pour permettre que cette participation de l'Etat reste acquise à hauteur de la moitié lorsque le promoteur public met ce terrain sur le marché par le biais d'un droit d'emphytéose ou de superficie au profit d'un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement.

En effet, par ce biais, l'investissement du promoteur public s'amointrit alors qu'il se limite à acquérir le terrain et laisse à d'autres le soin de l'aménager, et que par ailleurs le recours à une redevance lui permet en outre de récupérer à tout le moins une partie de son investissement de départ. Une participation de l'Etat à hauteur de 50% du prix d'acquisition du terrain ne se justifie plus dans ce cas. Un

remboursement de la moitié de cette participation (donc de 25% du prix d'acquisition du terrain) est raisonnable.

Le chapitre 5 est intégré dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et est partant supprimé de la loi modifiée du 25 février 1979.

Les articles 54 et 55 sont finalement revus afin d'étendre les missions du Fonds du logement. Il s'avère en effet primordial de lui permettre de détenir des participations financières dans le cadre de la réalisation de ses missions, de réaliser des acquisitions de terrains de toute nature – et non seulement de terrains à bâtir – et de contribuer à assurer la gestion du parc public de logements locatifs, comme cela a été développé dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

La base légale de la constitution d'une zone de réserves foncières est également revue (voir détails sous l'article 33, point 8, du présent projet de loi), le chapitre 5 de la loi modifiée du 25 février 1979 étant supprimé.

Article 33 – Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est également modifiée et complétée.

1. A l'article 23, il y a lieu de supprimer le bout de phrase „ainsi que les collecteurs d'égouts“ alors qu'il ne s'agit pas d'un équipement public nécessaire à la viabilité du plan d'aménagement général, mais d'un équipement collectif au sens de l'article 24, paragraphe (2). Cette modification rétablit la cohérence entre les articles 23 et 24.

2. A l'article 24, paragraphe (2), il convient de préciser que la taxe est pour le surplus déterminée par règlement grand-ducal.

3. L'article 29 est complété par un paragraphe (5) qui impose aux initiateurs d'un plan d'aménagement particulier dépassant une certaine envergure de prévoir la réalisation de logements à coût modéré.

4. et 12. L'article 30, alinéa 3, est modifié et l'article 108bis, paragraphe (2), est complété afin de permettre, dans le cadre des dispositions transitoires de l'article 108bis, des dérogations ponctuelles et circonscrites de certaines dispositions du plan d'aménagement général d'une commune par un plan d'aménagement particulier. En effet, tant que les plans d'aménagement général n'ont pas fait l'objet d'une refonte complète, il peut s'avérer que certaines de leurs dispositions ne soient pas adaptées aux nouveaux plans d'aménagement particuliers qui doivent respecter les dispositions et notamment les objectifs de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et de ses règlements d'exécution. Dans ce contexte, afin de permettre la réalisation de projets d'aménagement valables garantissant une certaine qualité urbanistique, une dérogation restrictive au principe de l'adéquation de tout plan d'aménagement particulier au plan d'aménagement général de la commune concernée doit être permise. La pratique administrative a montré que la réalisation de plans d'aménagement particuliers de bonne qualité se heurte souvent à la rigidité des plans d'aménagement général existants.

Le Conseil économique et social, dans son avis du 6 avril 2006 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, a ainsi retenu que: „Au cas où une commune aimerait autoriser une construction à deux étages dans une zone classée „faible densité“ dans son PAG, elle ne pourra plus déroger aux prescriptions graphiques et écrites de son PAG. Pareille procédure est longue et coûteuse et il n'est pas rare que les communes essayent de répercuter les frais engendrés par la modification sur le consommateur final. S'il est vrai qu'à partir de 2010 au plus tard les PAG „nouvelle génération“ devraient être en vigueur, il n'en reste pas moins que pendant les années à venir le formalisme administratif et les coûts de ces adaptations ponctuelles continueront à accélérer les tensions existantes sur le marché du logement et ne sauront qu'avoir des conséquences néfastes sur le prix des logements.“

5. L'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée est amendé afin de le combiner avec les dispositions de l'article 23, alinéa 2. En outre, il y a lieu de souligner que la formulation originaire de l'article 34 a conduit à une certaine insécurité juridique, alors qu'elle conduisait à des interprétations contradictoires de cet article, de sorte que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire s'est vu contraint à publier une circulaire sur l'application dudit article (Mémorial B No 25 du 5 avril 2005, page 342). Les difficultés d'interprétation avaient surtout trait à l'indemnité compensatoire à

payer par le propriétaire initiateur d'un plan d'aménagement particulier, de sorte qu'il y a lieu de préciser les conditions exactes dans lesquelles le paiement d'une indemnité compensatoire est dû.

6. L'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée est amendé alors que seuls le propriétaire ou son mandataire sont en droit de s'engager.

7. L'article 54, paragraphe (3), de la loi de 2004 est supprimé. En effet, le droit de préemption des communes sur les terrains sis dans des zones de développement est dorénavant visé par le titre 2 du présent projet de loi.

8. Les articles 97 à 102 concernant les réserves foncières sont modifiés afin d'y intégrer le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Ce Fonds disposait d'ores et déjà de la possibilité de déclarer des zones de réserves foncières sur base du chapitre 5 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cependant sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004, les types de terrains pouvant faire l'objet de cette déclaration sont plus nombreux.

Le Fonds du logement n'est plus limité à devoir y construire uniquement des logements à coût modéré. Ces zones doivent en effet être comprises dans un sens plus large et permettre aussi bien des logements à coût modéré que des logements „ordinaires“, des infrastructures complémentaires du logement et autres constructions compatibles avec le logement ainsi que des installations publiques ou des espaces verts. En effet, la création de logements implique que la zone bénéficie aussi d'infrastructures collectives, telles qu'école, parc public, etc.

Ce faisant, le Fonds du logement doit respecter les articles 54 et 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. L'objectif premier de la zone doit partant répondre à l'objet du Fonds qui consiste à développer le logement et l'habitat. Par ailleurs, l'article 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ne confère au Fonds aucune mission en matière purement économique: il ne lui est partant pas possible de réaliser des zones d'activités économiques.

L'article 103 n'est en fait pas modifié.

Quant à l'article 104, il est complété de façon à y intégrer une alternative à l'expropriation, à savoir la perception d'une taxe de non-affectation à la construction. Les modalités de la taxe sont fixées par règlement communal. Le projet de loi prévoit cependant qu'elle se calcule au prorata de la surface de terrain non bâti et fixe une fourchette quant à son montant.

Un nouvel article 104bis est créé relatif aux terrains à bâtir pour lesquels une obligation de construire a été ordonnée par le conseil communal et qui resteraient non affectés à la construction, en ce sens qu'aucune construction ne se réalise dans un délai de trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure. Dans ce cas, la taxe de non-affectation à la construction créée par l'article 104 est d'office applicable, sauf si, sur demande motivée, un délai supplémentaire a été accordé par le conseil communal.

9. L'article 106 est reformulé afin d'éviter toute méprise quant à sa compréhension. La constitution d'un droit de superficie ou d'emphytéose n'est en tant que telle pas soumise à un plan d'aménagement particulier. Doivent par contre faire l'objet d'un plan d'aménagement particulier tout projet de lotissement, relotissement ou morcellement qu'un emphytéote ou un superficiaire entendrait réaliser.

10. et 11. L'article 108 est modifié afin de permettre pendant la phase transitoire prévue au paragraphe (1) et pour les plans d'aménagement général ou particuliers visés au paragraphe (4) dont la procédure d'approbation a été annulée par les juridictions administratives, la possibilité de régulariser cette procédure dans des délais raisonnables.

Article 34 – Modification de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs

Les paragraphes 21, 22 et 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs (BewG) règlent la fixation de la valeur unitaire des immeubles, des droits d'exploitation et de la fortune d'exploitation. Ces paragraphes sont complétés, en ce qui concerne les fixations nouvelles, par les dispositions du paragraphe 225a de la loi générale des impôts. En ce qui concerne le paragraphe 21 BewG, qui règle les fixations

générales, il y a lieu de remarquer qu'une seule fixation générale des immeubles a eu lieu au Grand-Duché de Luxembourg et ce à la date-clé de fixation générale au 1er janvier 1941. Si une nouvelle unité économique est créée (par exemple: une partie de la fortune agricole et forestière est transformée en terrain à bâtir), il est procédé pour la fixation de la valeur unitaire du nouveau bien économique à une fixation spéciale (paragraphe 23 BewG) et pour le reste de la fortune agricole et forestière à une fixation nouvelle (paragraphe 22 BewG), si suite à l'élimination du nouveau terrain à bâtir, les limites de variations de valeur, prévues par le paragraphe 22 BewG, sont dépassées. Etant donné qu'aucune fixation générale n'est intervenue après la première fixation au 1er janvier 1941, et qu'une déclaration d'office de sa propriété foncière n'est pas demandée au propriétaire – deux situations qui auraient permis de redresser une erreur éventuelle – l'Administration des contributions directes (ACD) n'a souvent pas connaissance d'une nouvelle affectation des immeubles, ou elle n'est informée qu'avec un certain retard. Il est vrai que par le passé, une classification inexacte n'entraînait que rarement des conséquences fiscales (les taux de l'impôt foncier relatifs à la propriété agricole et forestière et aux immeubles non bâtis devaient être les mêmes), de sorte que les contribuables omettaient de signaler l'erreur de classification ou de réclamer contre le bulletin de fixation. Suite à l'introduction de la modulation à laquelle les communes peuvent désormais recourir pour fixer les taux de l'impôt foncier en fonction de la classification des immeubles, les modifications des paragraphes 22 et 23 BewG s'imposent, afin de permettre à l'ACD de procéder à une fixation nouvelle ou spéciale au moment où elle a connaissance respectivement de la nouvelle affectation ou d'une fixation erronée antérieure. Pour des raisons de compréhension et de clarté du texte, la phrase ajoutée au début de l'alinéa 2 du paragraphe 22 BewG a été rédigée en allemand. Il est généralement admis que par „*Finanzamt*“, il y a lieu de comprendre les bureaux d'imposition.

Si l'ACD connaît les changements avec un certain retard par rapport au moment où ils sont intervenus, les conséquences entraînées par la fixation nouvelle ou spéciale (p.ex.: taux différent pour l'impôt foncier) ne peuvent toutefois agir qu'à partir de l'année où le bulletin de fixation est émis.

L'insertion d'un nouveau paragraphe 53bis dans la BewG a pour objet de permettre la classification des immeubles non bâtis en 2 catégories, les terrains à bâtir à des fins d'habitation et les autres immeubles non bâtis. Les propriétés agricoles et forestières ne sont pas visées par cette mesure: elles font partie de la catégorie de fortune appelée fortune agricole et forestière. Les critères d'évaluation du paragraphe 53 BewG applicables aux terrains à bâtir sont les mêmes que ceux prévus pour l'évaluation des autres terrains non bâtis.

L'alinéa 2 du nouveau paragraphe 53bis BewG donne une définition du terrain à bâtir à des fins d'habitation. Cette définition ainsi que les dispositions du paragraphe 2 BewG, qui dispose qu'une évaluation ait lieu pour chaque unité économique, permettent d'identifier et de délimiter les propriétés foncières à classer désormais pour les besoins fiscaux comme terrains à bâtir à des fins d'habitation.

L'alinéa 3 du nouveau paragraphe 53bis BewG prévoit que les communes – qui seules disposent des renseignements nécessaires à la classification de certaines surfaces en terrains à bâtir à des fins d'habitation – doivent informer annuellement l'ACD, par voie d'un relevé, des terrains à bâtir situés sur le territoire de leur commune. Il est ainsi indispensable que les communes tiennent ce relevé à jour et le remettent dans le délai prévu à l'alinéa 3 à l'ACD, section des évaluations immobilières.

L'alinéa 4 rappelle que les immeubles en voie de construction continuent à être évalués comme terrains à bâtir jusqu'à la date-clé de fixation qui suit l'achèvement de la construction.

L'alinéa 5 précise que l'identification d'un terrain comme terrain à bâtir entraîne soit une fixation nouvelle de ce bien (par exemple: un immeuble non bâti est classé terrain à bâtir à des fins d'habitation), soit une fixation spéciale si l'unité économique est nouvellement créée (par exemple: une partie d'une propriété agricole et forestière est classée terrain à bâtir à des fins d'habitation). L'identification a lieu sur la base des relevés que les communes remettent annuellement à l'ACD.

La première fixation est réglée au point 4 de l'article 34 du présent projet de loi. Il y est prévu que cette première fixation de la valeur unitaire des terrains à bâtir à des fins d'habitation aura lieu à la date-clé du 1er janvier 2008, sur la base des relevés établis par les communes. Si une commune ne remet pas le relevé dans le délai prévu à cet effet, il ne peut être procédé pour la commune concernée à aucune fixation d'une valeur unitaire d'un terrain à bâtir à des fins d'habitation.

Article 35 – Modification des dispositions de la loi sur l'impôt foncier relatives aux taux communaux

Le paragraphe 12 de la loi modifiée sur l'impôt foncier (GrStG) fixe le taux d'assiette applicable à la valeur unitaire à 10 pour 1000. Conformément aux dispositions de l'alinéa 2, le paragraphe 28 de

l'ordonnance d'exécution du 1er juillet 1937 relative à la loi du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier, prévoit une réduction de ce taux pour certains immeubles bâtis. Le nouvel alinéa 3 que le présent projet de loi entend ajouter au paragraphe 12 GrStG, fixe le taux d'assiette applicable à la valeur unitaire de la nouvelle catégorie d'immeubles non bâtis, les „terrains à bâtir à des fins d'habitation“, à 15 pour 1000 pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie et à 100 pour 1000 à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété de pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est ramené à 15 pour 1000 pendant les deux premières années subséquentes à celle pendant laquelle ce transfert a eu lieu. La base d'assiette ainsi obtenue est à multiplier par le taux communal de l'impôt foncier pour arriver au montant de l'impôt foncier dû. Le paragraphe 33 de l'ordonnance d'exécution du 1er juillet 1937 relative à la loi du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier devient ainsi sans objet.

Les paragraphes 21bis et 21ter GrStG, ainsi que le règlement grand-ducal du 27 juin 1967, pris en exécution du § 21, alinéa 2 GrStG, règlent actuellement les liens entre l'impôt foncier relatif aux propriétés agricoles et forestières et l'impôt foncier respectivement relatif aux immeubles bâtis et non bâtis ou aux différentes catégories d'immeubles bâtis et non bâtis.

L'objet du présent article du projet de loi étant la création d'une catégorie „terrains à bâtir à des fins d'habitation“ et l'abolition des liens qui existent actuellement entre les différentes catégories de propriétés foncières, il est proposé d'abolir les paragraphes 21bis et 21ter de la loi modifiée sur l'impôt foncier. De même, la base habilitante pour un règlement grand-ducal prévue au paragraphe 21, alinéa 2 GrStG est abolie, de sorte que le règlement grand-ducal du 27 juin 1967 déterminant le rapport entre les taux communaux des impôts fonciers A (propriétés agricoles et forestières) et B (immeubles bâtis et non bâtis) cesse d'être applicable. Ce règlement sera abrogé par voie de règlement grand-ducal.

L'abolition des liens entre les différents taux de l'impôt foncier permet aux communes de taxer davantage les immeubles bâtis et les immeubles non bâtis – et plus particulièrement les terrains à bâtir à des fins d'habitation –, sans accroître la charge fiscale sur les terrains agricoles et forestiers.

Le projet de loi abolit également le paragraphe 21quater GrStG qui prévoit une réduction minimale de l'impôt foncier sur les maisons unifamiliales et les maisons de rapport. D'un côté, cet abattement est tombé en désuétude. Pour l'année 2006, il n'y a plus que 3 communes qui font encore usage de cette faculté. D'un autre côté, l'abattement perd une partie de sa raison d'être, si les communes peuvent, d'après le projet de loi, déterminer librement le taux sur les maisons unifamiliales et les maisons de rapport, sans que la fixation de ce taux les oblige à fixer le taux des autres immeubles bâtis et non bâtis à l'intérieur d'une étroite fourchette.

Le paragraphe 21 GrStG est remanié quant à l'application des taux aux différentes propriétés foncières.

L'alinéa 2 nouveau consacre le principe que les communes peuvent fixer plus d'un taux pour l'impôt foncier. Dorénavant, les communes ont ainsi la possibilité de fixer sept taux différents, à savoir un taux pour:

- les biens relevant de la propriété agricole et forestière;
- les constructions commerciales;
- les constructions à usage mixte;
- les constructions à autre usage;
- les maisons unifamiliales et les maisons de rapport;
- les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
- les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

Il est évident que la commune peut rester à un seul taux communal ou à deux taux (propriété agricole et forestière = taux A; propriété immobilière bâtie et non bâtie = taux B).

Si la commune fixe plus d'un taux pour l'impôt foncier B (immeubles bâtis et non bâtis), elle doit mentionner, en vue de l'arrêté grand-ducal d'approbation, tous les taux fixés pour l'impôt foncier B (B1, B2, B3, B4, B5 et B6).

A l'intérieur d'une catégorie de propriété foncière, le taux de l'impôt doit être le même pour toutes les propriétés relevant de la même catégorie de classification (par exemple: le taux B4 fixé par une commune doit s'appliquer à toutes les maisons unifamiliales et à toutes les maisons de rapport situées

dans la commune). Les règles développées ci-dessus impliquent l'obligation, pour celles des communes qui disposent actuellement de plus d'un taux pour l'impôt foncier B, de modifier, avec effet à partir de l'année 2008, le champ d'application de ces taux pour les mettre en concordance avec les nouvelles dispositions. Les communes disposent à cet effet d'un délai allant jusqu'à la fixation de ces taux pour 2008, en vue de leur approbation par règlement grand-ducal.

Le paragraphe 21 GrStG est complété par un alinéa 4 dont les lettres a) et b) reprennent, avec quelques légères adaptations textuelles, les dispositions de l'actuel paragraphe 21bis, alinéa 5, lettres a) et b) GrStG. Il y est précisé ce qu'il convient d'entendre par „immeubles bâtis et non bâtis“ et par les différentes catégories de biens immobiliers autres qu'agricoles et forestiers. Le texte se réfère aux dispositions d'exécution relatives au paragraphe 52 de la loi du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, (paragraphe 32, alinéa premier, numéros 1 à 5 de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935). Ces dispositions ont leur importance dans la fixation des valeurs unitaires servant à calculer la base d'assiette de l'impôt foncier. Les dispositions des lettres c) et d) ont trait à la nouvelle classification des immeubles non bâtis réglée par le paragraphe 53bis BewG, dont l'introduction est prévue par l'article 34, 3° du présent projet de loi.

Article 36 – Dispositions abrogatoires

Vu les articles 13 et 14 du projet de loi, il convient d'abroger explicitement les législations de 1824 sur le droit d'emphytéose et sur le droit de superficie.

Article 37 – Entrée en vigueur

La contribution financière accordée dans le cadre du titre 1er du présent projet se calcule par année civile. Il est donc opportun que ce titre soit en vigueur dès le 1er janvier 2007.

La perception de la taxe communale spécifique prévue au chapitre 1er du titre 4 ne peut avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009, afin de laisser aux communes et aux propriétaires le temps d'action nécessaire.

Les articles 30 et 31 sont applicables avec effet à partir de l'année d'imposition 2008. Une application à partir de 2007 risquerait une altercation avec les dispositions de l'article 1er de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, mesures qui sont encore applicables pour l'année d'imposition 2007.

Les dispositions des articles 34 et 35 ne sortent leurs effets qu'à partir des fixations établies à la date-clé du 1er janvier 2008 et aux taux de l'impôt foncier valables pour 2008, afin de laisser à l'Administration des contributions directes et aux communes le temps de se conformer aux nouvelles règles.

Le sort des contrats d'emphytéose et de superficie en cours est réglé par le paragraphe (3).

Le paragraphe (4) de l'article 37 permet au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat de finaliser les procédures de déclaration de zone de réserves foncières en cours.

*

FICHE FINANCIERE

1) Pacte Logement

A partir de 2007, l'Etat est disposé à accorder à ces communes chaque année une aide en capital unique de 4.500 euros par nouvel habitant supplémentaire dans la commune dépassant une croissance de 1% de la population au cours de l'année en question. Cette aide est accordée après constat de la croissance démographique de l'année écoulée sur base de la population annuelle par commune calculée par le STATEC.

Après la 10ème année d'application de cette incitation à l'accueil de nouveaux habitants, le montant de l'aide en capital unique diminuera à raison de 20% par an.

Pour ce qui est du *coût annuel* des aides étatiques en faveur des communes, il est estimé à un total de *10 millions euros*.

**2) Participation étatique à l'acquisition de terrains
par un promoteur public (article 22 de la loi modifiée du
25 février 1979 concernant l'aide au logement)**

Le projet de loi adapte l'article 22 de la loi de 1979 aux exigences du „pacte logement“, en étendant le montant maximal de la participation en capital de l'Etat de 40 à 50% du prix d'acquisition des terrains par un promoteur public.

En estimant une activité d'acquisition des autorités locales de quelque 10 ha par année, au prix unitaire de 11.000 euros par are, cette mesure générera un coût annuel à charge du budget de 5.500.000 euros. A noter dans ce contexte que la dépense devient seulement effective et définitive lorsque les places à bâtir sont cédées sur base d'une emphytéose ou d'un droit de superficie. Si tel n'est pas le cas, les sommes liquidées sont à considérer comme acompte sur les frais générés par la viabilisation des terrains.

Pour ce qui est des dépenses supplémentaires relatives aux activités d'acquisition de terrains par le Fonds du logement, elles sont estimées à 10% (majoration du taux de subventionnement) de 1,5 million euros (moyenne des années 2003 à 2006 de la valeur d'acquisition des terrains qui par la suite sont cédés sur base d'une emphytéose), c.-à-d. à 150.000 euros par an.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/01

N° 5696¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(25.5.2007)

TABLE DES MATIERES

Introduction

1. Analyse du marché du logement

1.1. Introduction

1.2. Demande actuelle et future

1.2.1. Evolution démographique

1.2.2. Taille moyenne des ménages

1.2.3. Evolution des taux d'intérêts

1.3. L'offre actuelle et future

1.3.1. Disponibilité foncière et densité de bâti

1.3.2. Réactivité de l'offre par rapport à la demande

1.3.2.1. La complexité, la lourdeur et la durée des procédures administratives

1.3.2.1.1. 14 niveaux de réclamation contre un seul projet de construction!

1.3.2.1.2. Après l'attribution de l'autorisation de construction: une inflation de procédures reste à accomplir

1.3.2.1.3. Un délai de 6 ans est nécessaire pour l'obtention d'une autorisation de construire: des durées excessives qui renchérissent inutilement les projets immobiliers

1.3.2.2. La rétention de terrains

1.4. Conclusions

2. Analyse critique du projet de loi

2.1. Le Pacte Logement

2.2. Droit de préemption

2.3. Emphytéose et droit de superficie

2.4. Mesures administratives et fiscales

2.4.1. Taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles

- 2.4.2. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal (exonération tenant à la qualité de l'acquéreur et du cédant)
 - 2.5. Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires
 - 2.5.1. Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
 - 2.5.2. Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
 - 2.5.3. Modifications de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs et de la loi sur l'impôt foncier
 - 2.6. Conclusions
 - 3. Recommandations de la Chambre des Métiers et mesures alternatives
 - 3.1. Raccourcir la durée et réduire la complexité des procédures administratives
 - 3.1.1. Suppression de l'article 17 (avis sur les nouvelles réclamations)
 - 3.1.2. Mise sur un pied d'égalité des promoteurs privés et publics (article 28 (2) – élaboration d'un PAP) ou du moins intervention des communes pour débloquer des projets
 - 3.1.3. Fusion des articles 35 (projet d'exécution) et 36 (convention)
 - 3.2. Rôle plus proactif des communes
 - 3.3. Augmentation des densités de bâti
 - 3.4. Reconduction des mesures fiscales introduites en 2002
 - 3.5. Extension contrôlée des périmètres d'agglomération
 - 3.6. Mesures fiscales rendant attractif l'emphytéose pour le secteur privé
 - 3.7. Instauration d'un guichet unique de l'urbanisme
 - 4. Commentaire des articles
 - 5. Conclusion générale
- Annexe

*

INTRODUCTION

Par sa lettre du 22 mars 2007, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, du texte du projet de loi, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière. La Chambre des Métiers se doit néanmoins de constater, quoique le projet de loi ait été élaboré par le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, ministre par ailleurs responsable de la simplification administrative, l'absence de toute fiche d'impact.

D'après ses auteurs, „le présent projet de loi vise (...) à promouvoir l'habitat et à instituer une politique active de maîtrise du foncier. Il crée de nouveaux instruments et améliore des instruments existants utiles pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg.“¹

Toujours selon les auteurs du projet „la rareté de terrains disponibles (achats massifs de la part de promoteurs privés, non-disponibilité en raison du défaut d'autorisations communales et étatiques, rétention à des fins de spéculation) et la demande croissante de logements ont généré la flambée connue des prix du foncier.“²

Si la Chambre des Métiers partage l'analyse faite par les auteurs du projet que la montée des prix fonciers résulte d'une mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir, elle ne peut être d'accord avec certaines causes qu'ils identifient pour expliquer la rareté des terrains, en ce sens que cette „analyse“ se fonde en partie sur des affirmations tout à fait gratuites. Aussi, la Chambre des Métiers s'efforcera-t-elle, dans la suite du présent avis, à démontrer le caractère partiellement fallacieux des arguments avancés.

Au-delà, la Chambre des Métiers soutient la politique du Gouvernement tendant à accroître la mise sur le marché de terrains à bâtir à des prix abordables. Elle donne à considérer que si une part croissante de la population ne disposait plus des moyens nécessaires pour réaliser ou acquérir un logement, l'artisanat en général, et le secteur de la construction en particulier, seraient les premiers à en pâtir; ce qui met à nu l'absurdité de l'argument selon lequel les entreprises de construction seraient, pour des motifs de spéculation, à l'origine de la rétention de terrains à bâtir.

Le lecteur pressé trouvera ci-après en résumé les thèses les plus importantes de l'avis de la Chambre des Métiers.

Le marché actuel du logement étant la résultante d'une demande vigoureuse induite par le développement démographique et sociologique de la population, difficilement influençable par ailleurs, et d'une offre raréfiée par de longues procédures administratives complexes et lourdes, la réalisation de l'objectif fondamental du projet de loi de faire „baisser – sinon stabiliser de manière durable le prix du foncier et de l'habitat“ ne sera, selon l'avis de la Chambre des Métiers, pas atteint. Pire, certaines mesures prévues dans le projet de loi vont même à l'encontre de l'objectif affiché:

- le droit de préemption des acteurs publics, par l'augmentation du volume de la demande exercera une pression supplémentaire sur les prix du foncier;
- l'exemption de l'impôt accordée au propriétaire cédant son bien immobilier à un acteur public induira nécessairement une hausse de prix pour l'acheteur privé;
- la taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-occupation à la construction de certains immeubles. Pour être efficace elle devra être nationale, comporter un minimum d'exceptions et être suffisamment élevée pour constituer un incitatif de mise sur le marché de terrains.

Par ailleurs, beaucoup des mesures prévues par le projet allongeront encore les délais déjà considérables de réalisation de logements au lieu de les raccourcir de façon substantielle.

1 Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; p. 3

2 Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; p. 5

L'emphytéose et le droit de superficie qui sont présentés comme la panacée pour réduire le coût de l'accès au logement se heurteront sûrement à la mentalité de la population et présupposeront des moyens financiers énormes de la part des acteurs publics.

L'extension des droits du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat en matière de détention de participations financières et la réalisation d'acquisitions de terrains de toute nature, et non seulement de terrains à bâtir, conduira nécessairement à des situations de concurrence déloyale envers les acteurs privés.

La Chambre des Métiers ne se bornera toutefois pas à critiquer le projet, mais elle émettra des recommandations concrètes qui ont pour objectif essentiel de:

- alléger et de raccourcir les procédures administratives, ces propositions concernant avant tout la loi du 19 juillet 2004,
- augmenter les densités de bâti,
- étendre de façon prudente et contrôlée les périmètres d'agglomération,
- prévoir des mesures fiscales rendant attractif l'emphytéose pour le secteur privé,
- instaurer un guichet unique de l'urbanisme.

*

1. ANALYSE DU MARCHÉ DU LOGEMENT

1.1. Introduction

Les prix sur le marché des logements privés sont la résultante du jeu de l'offre et de la demande. Une augmentation significative des prix constitue dès lors un indice d'une certaine tension caractérisant ce marché.

Sur les dernières années, la hausse des prix immobiliers a été importante, tels que le confirment les données reprises par le tableau ci-dessous:

Taux de croissance annuel moyen sur différentes sous-périodes

<i>Périodes</i>	<i>Taux nominal moyen (%)</i>	<i>Taux réel moyen (%)⁽¹⁾</i>
1975-2003	8,12	4,01
1976-1980	16,42	9,78
1981-1984	-1,93	-9,30
1985-1990	16,43	14,01
1991-1998	2,71	0,50
1999-2003	11,08	8,53

Source: Banque Centrale du Luxembourg (BCL)

(1) taux réel moyen = taux nominal moyen corrigé des effets de l'inflation [note de la Chambre des Métiers]

Entre 1999 et 2003, la progression des prix immobiliers atteint 8,5%, alors qu'elle ne s'élevait qu'à 0,5% sur la période 1991-1998. Les données historiques montrent cependant également que la hausse des prix sur la période récente ne présente pas un caractère exceptionnel: ainsi, l'augmentation des prix réels atteint 9,8% entre 1976 et 1980, et même 14,0% entre 1985 et 1990.

La même remarque vaut d'ailleurs lorsqu'on se place dans une dimension internationale: il ressort d'une telle comparaison que la hausse des prix immobiliers au Luxembourg est certes très prononcée, mais que d'autres pays ou régions affichent une évolution similaire, voire plus importante encore.

Croissance des prix immobiliers: comparaison internationale

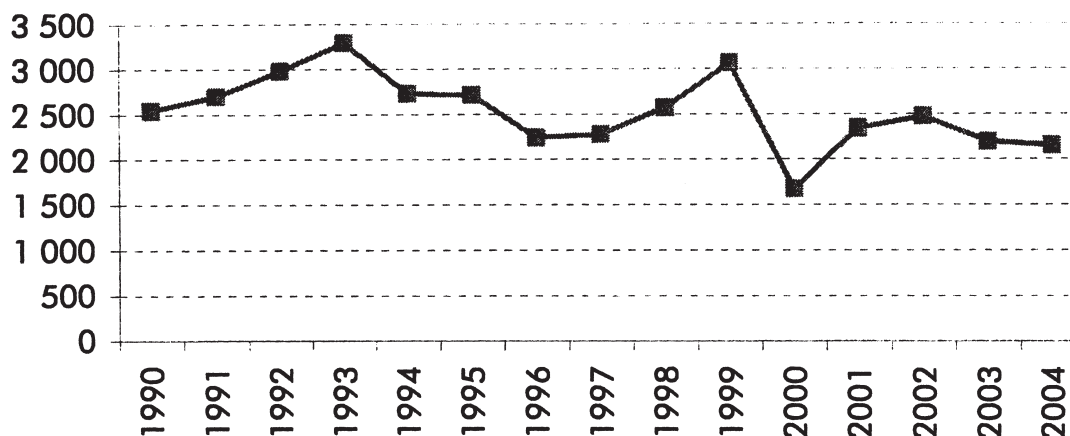
Unité: %

Pays	Taux de croissance moyen 1991-2003
Irlande	6,79
Pays-Bas	6,20
Belgique	3,91
Luxembourg	3,76
Espagne	3,58
Danemark	3,48
Royaume-Uni	3,46
France	1,70
Suède	1,50
Italie	0,51
Finlande	-0,48
Allemagne	-0,60
Suisse	-2,94

Source: Banque Centrale du Luxembourg (BCL)

Sur la période 1991-2003, l'Irlande connaît avec 6,8% la progression des prix immobiliers la plus importante, suivi par les Pays-Bas (6,2%). La Belgique, pays voisin du Grand-Duché, occupe avec une hausse de 3,9% le 3e rang, devant le Luxembourg où l'augmentation des prix atteint 3,8%.

Ainsi, ces quelques chiffres montrent que la hausse des prix immobiliers au Luxembourg, tout en étant élevée, ne revêt pas le caractère exceptionnel que les auteurs du projet de loi voudraient faire admettre.

Nombre de logements achevés⁽¹⁾

Source: STATEC

(1) Rupture de la série en 2000 (sous-évaluation des résultats)

Les données relatives au nombre de logements achevés renseignent, qu'à quelques exceptions près, entre 2.000 et 3.000 unités de logements ont été „produites“ par année sur la période 1990-2004.

1.2. Demande actuelle et future

La demande de logements a suivi au Luxembourg une évolution très dynamique.

Cette augmentation est due à plusieurs facteurs: l'évolution démographique, la diminution de la taille moyenne des ménages et l'évolution des taux d'intérêts.

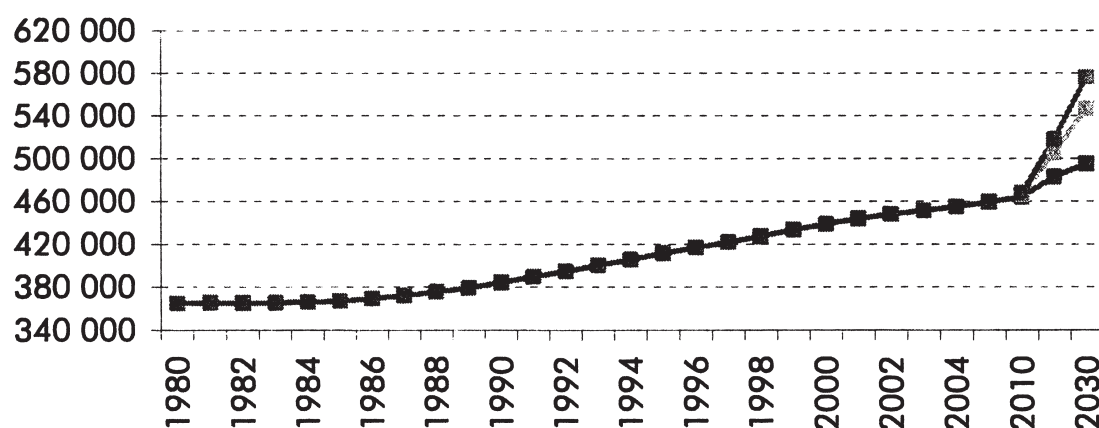
1.2.1. Evolution démographique

Sous l'effet d'une croissance économique qui peut être qualifiée d'exceptionnelle, si on la compare à celle d'autres pays européens, la population du Grand-Duché a affiché une tendance prononcée à la hausse.

Ainsi, de 1980 à 2005 la population du Luxembourg augmente de 94.600 unités, ce qui correspond à une progression de 26%. Il est à noter que la hausse de la population est d'autant plus intense que la croissance économique est importante: en effet, si dans les années 80 le nombre d'habitants avait augmenté de 14.400 unités, il s'accroît de 49.200 unités au cours des années 90, caractérisés par une évolution économique très favorable et ne fléchit même pas pendant la période de ralentissement conjoncturel du début des années 2000.

Selon les projections démographiques, la tendance à la hausse devrait perdurer au cours des décennies à venir.

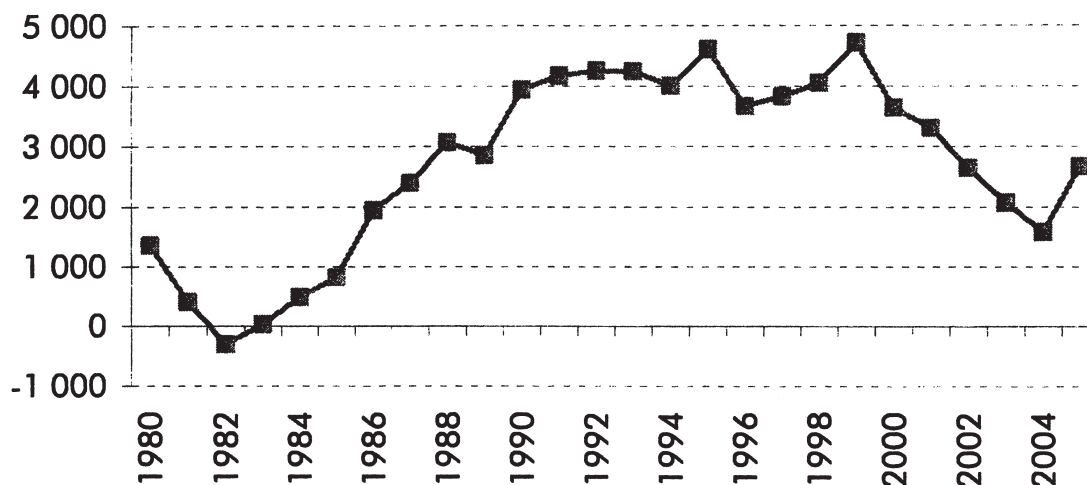
Evolution de la population et projections pour les années 2010, 2020 et 2030



Source: STATEC

La progression de la population s'explique en grande partie par l'immigration. Ainsi, entre 1980 et 2005 l'excédent cumulé des arrivées sur les départs s'établit à 70.500 unités. On peut donc affirmer que l'immigration est responsable de 75% de l'augmentation du nombre d'habitants.

Excédents des arrivées sur les départs

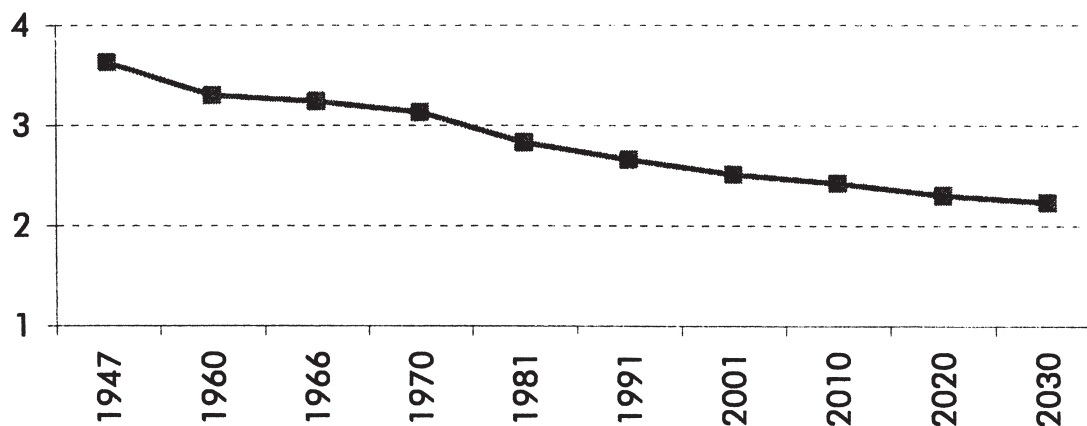


Source: STATEC

1.2.2. Taille moyenne des ménages

Au fil du temps et de l'évolution sociale, la taille des ménages a baissé, entraînant pour un niveau de population donné, une hausse de la demande de logements. En effet, si en 1947 le nombre de personnes par ménage se montait à 3,63, il ne s'élevait plus qu'à 2,51 personnes en 2001, de sorte que sur cette période de référence la taille moyenne des ménages s'est rétrécie de 31%.

Nombre de personnes par ménage et projections pour les années 2010, 2020 et 2030



Source: STATEC

Un exemple permet d'illustrer l'ampleur du phénomène. Ainsi, pour une population de 400.000 habitants il faudra environ 110.000 logements pour une taille moyenne des ménages de 3,63 personnes, alors que le besoin en logements se situe à quelque 160.000 unités pour une taille moyenne de 2,51 personnes. Bien entendu, la taille des logements doit aussi s'adapter à ce phénomène sociologique.

Les raisons de cette mutation sont variées: si jadis plusieurs générations habitaient sous un même toit, tel n'est que rarement le cas aujourd'hui. Un autre facteur explicatif réside dans l'augmentation du taux de divorcialité, le divorce générant, par définition, l'éclatement d'un ménage.

1.2.3. Evolution des taux d'intérêts

Le niveau des taux d'intérêts qui représente pour ainsi dire le prix d'un prêt hypothécaire exerce une influence notable sur la demande de logements et sur le choix d'acquérir ou de louer un logement.

Une hausse de ces taux augmente par conséquent le coût de financement des projets immobiliers et risque d'écartier du marché du logement privé la partie de la population la moins solvable. Cette augmentation a, dès lors, pour effet de restreindre l'accès à la propriété et de réduire la demande de logements, alors qu'une baisse exercera l'effet contraire.

Si au cours de la période récente, le niveau des taux d'intérêts atteignait des niveaux historiquement bas, la hausse des prix sur le marché immobilier a amené les ménages désirant accéder à un logement, à réagir de deux manières: d'une part, ils contractent des prêts hypothécaires plus importants, d'autre part, la durée de remboursement des prêts est allongée.

La hausse du taux d'endettement devient évidente si l'on analyse l'évolution du ratio „dette hypothécaire/PIB“. Si ce taux se situe à 23,9% en 1992, il passe à 34,7% en 2003³. En d'autres termes, en un plus de dix ans l'endettement s'est accru de plus de 10 points de pourcentage.

On observe parallèlement un allongement de la durée des prêts. Alors que la maturité standard est de 20 ou 25 ans, certains établissements de crédit proposent actuellement des crédits sur une durée de 30 ans, voire plus.

1.3. L'offre actuelle et future

Le volume de l'offre de logements dépend essentiellement de deux facteurs, à savoir la surface globale des terrains à bâtir mis sur le marché et la densité de bâti.

1.3.1. Disponibilité foncière et densité de bâti

Le sol étant une ressource rare, on peut estimer l'offre potentielle de terrains à bâtir en évaluant la surface de terrains à bâtir non affectés à la construction et situés endéans le périmètre d'agglomération. En partant de l'hypothèse d'une densité donnée, on peut dès lors déterminer le nombre de logements susceptibles d'être réalisés sur ces réserves foncières:

- Selon l'IVL la disponibilité foncière réservée à l'habitat s'établissait à 3.800 ha⁴. Vu que, suivant les informations de la Chambre des Métiers, celle-ci ne tient pas compte de la cession de terrains réservés à des aménagements publics, telle que prévue par l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il convient de retrancher une part de 25%. Ce faisant, la disponibilité foncière ne s'élève plus qu'à 2.850 ha.
- D'après l'Observatoire de l'Habitat, la surface moyenne consommée par logement est de 5,25 ares⁵. On détermine donc une densité de 19,05 logements par ha.

Le tableau ci-dessous reprend les projections relatives au nombre de ménages en 2030, selon trois différents scénarii élaborés par le Statec⁶. En faisant la différence entre le nombre de ménages projeté et le nombre de ménages actuel, on peut déterminer, de manière simpliste certes, la demande potentielle de logements. Il est à noter que pour avoir une évaluation plus proche de la réalité, il faudrait prendre en considération les changements à l'intérieur même du parc de logements (destructions, réaffectations, etc.). Ensuite, il ne faut pas négliger les facteurs de nature économique comme le prix des logements, le niveau des loyers, les conditions de prêt et les interventions des pouvoirs publics. En outre, il ne faut pas sous-estimer l'impact que la situation économique peut avoir sur la formation des ménages. Les difficultés que nombre de jeunes peuvent éprouver sur le marché du travail, les inciteraient à rester le plus longtemps possible dans le ménage de leurs parents et à retarder donc la constitution de leur propre famille.

3 Bulletin de la BCL 2006/1; Banque Centrale du Luxembourg; p. 98

4 Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg (Januar 2004), p. 51

5 La note de l'Observatoire de l'Habitat: La consommation foncière au Luxembourg entre 1997 et 2004 (note No 7, septembre 2006)

6 Projection des ménages privés 2005-2030 (Economie et statistiques; février 2006); STATEC

Il convient cependant de signaler que les projections tiennent compte des tendances constatées au niveau de la taille moyenne des ménages.

En fonction du scénario retenu, la demande potentielle de logements cumulée jusqu'en 2030 se situe entre quelque 46.000 et 78.000 unités de logements.

Demande potentielle de logements

	<i>Nombre de ménages⁽¹⁾</i>	<i>Demande potentielle de logements⁽²⁾</i>
2005	180.517	
2030 – scénario bas	226.996	46.479
2030 – scénario central	246.990	66.473
2030 – scénario haut	258.444	77.927

Source: (1) STATEC, (2) calculs Chambre des Métiers

Le tableau reproduit ci-dessous tend à évaluer l'offre potentielle de logements en multipliant la disponibilité foncière globale par une densité supposée. Il est clair que cette offre croît avec la densité du bâti. En partant du niveau de densité actuel, soit 19 logements par hectare, l'offre potentielle s'établit à quelque 54.000 unités de logements. Avec une densité de 31% supérieure au niveau actuel (25 logements par ha), qui correspond à une des obligations retenues par le Pacte Logement pour les communes recevant une aide étatique majorée de 50%, cette offre s'élevait à approximativement 71.000 unités.

Offre potentielle de logements

	<i>Disponibilité foncière⁽¹⁾</i>	<i>Densité supposée⁽²⁾</i>	<i>Offre potentielle de logements⁽³⁾</i>
densité actuelle	2.850	19,0	54.286
densité actuelle + 5%	2.850	20,0	57.000
densité actuelle + 10%	2.850	21,0	59.714
densité actuelle + 15%	2.850	21,9	62.429
densité actuelle + 31%	2.850	25,0	71.250

Source: (1) IVL, (2) hypothèses de la Chambre des Métiers, (3) calculs Chambre des Métiers

La réserve foncière disponible permettrait donc, dans l'hypothèse d'une densité égale au niveau actuel, la construction d'environ 54.000 logements supplémentaires⁷. Cette offre potentielle de logements suffirait uniquement pour couvrir la demande projetée jusqu'en 2030 dans le scénario bas.

Même si on augmentait la densité actuelle de 31%, l'offre de 71.000 unités de logements ne permettrait toujours pas de couvrir la demande cumulée jusqu'en 2030 dans le scénario haut.

Par conséquent, le potentiel des surfaces destinées à la construction de logements devrait suffire pour couvrir les besoins actuels, ainsi que ceux des années à venir. C'est seulement en se plaçant dans une perspective du long terme, en l'occurrence l'année de référence 2030, que l'offre potentielle de terrains à bâtir risque de s'épuiser. Toutefois, des évaluations plus précises que celles développées par la Chambre des Métiers seraient nécessaires pour cerner de façon plus exacte l'offre et la demande future de logements, évaluation qui dépasse de loin le cadre du présent avis.

⁷ 3.800 ha X 19,0476 logements/ha

1.3.2. Réactivité de l'offre par rapport à la demande

Il est donc évident que le problème réel réside moins dans une offre potentielle trop faible pour couvrir les besoins en logements, actuels et futurs, que dans une mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir.

Or, cette raréfaction „artificielle“ de terrains conduit, face à une demande dynamique dont les causes ont été élucidées ci-avant, inévitablement à une augmentation des prix fonciers. D'après la Chambre des Métiers, le phénomène s'explique essentiellement par deux facteurs qui sont la complexité et la lourdeur des procédures administratives et la rétention de terrains.

1.3.2.1. La complexité, la lourdeur et la durée des procédures administratives

La multiplication des interlocuteurs et des différentes étapes préalables à l'attribution d'une autorisation de construire, ainsi que des réclamations systématiques aux différents stades de la procédure de la part de citoyens dont le seuil de tolérance face à de nouveaux projets de construction, même pour des logements, diminue continuellement, augmentent le délai des procédures et freinent la réactivité de l'offre face aux variations de la demande. Ainsi, ces procédures génèrent par elles-mêmes, au cours de périodes de forte demande, une hausse des prix.

Pour illustrer la complexité et la lourdeur des procédures, la Chambre des Métiers se permet de reprendre dans la suite quelques cas pratiques.

1.3.2.1.1. 14 niveaux de réclamation contre un seul projet de construction!

La Chambre des Métiers rappelle que la procédure commence par l'adoption du PAG et du PAP, nécessaires à la réalisation de quasiment tous les projets immobiliers.

Elle voudrait citer l'exemple d'un propriétaire d'un terrain à bâtir faisant partie d'une zone qui permet la réalisation d'un projet immobilier de type mixte, c'est-à-dire incluant des appartements, des locaux commerciaux et des surfaces de bureaux.

Il est situé sur le territoire de la Ville de Luxembourg, au bord d'une route nationale et touche, avec sa limite postérieure, à un ruisseau.

Pour faire partie du plan d'aménagement général, ce terrain a, au préalable, franchi les étapes suivantes:

<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration du PAG et vote provisoire • Les réclamants sont entendus par le collège des bourgmestre et échevins • Vote définitif • Prise de position par le conseil communal • Approbation du PAG par le Ministre de l'Intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de réclamer contre le projet (1) • Possibilité de réclamer (2) • Possibilité d'un recours devant (3+4): <ul style="list-style-type: none"> • le tribunal administratif et puis • la cour administrative
<p>Une fois toutes les réclamations écartées, le terrain est devenu un „terrain à bâtir“, mais le propriétaire est encore loin d'être en possession de toutes les permissions administratives nécessaires pour faire démarrer les travaux.</p>	
<p>Les prochaines étapes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration du plan d'aménagement particulier (PAP) et vote provisoire • Les réclamants sont entendus par le collège des bourgmestre et échevins • Vote définitif • Prise de position par le conseil communal 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de réclamer contre le projet (5) • Possibilité de réclamer contre le projet (6)

<ul style="list-style-type: none"> • Approbation du PAP par le Ministre de l'Intérieur • Toutes les réclamations et recours ayant été vidés, le PAP a maintenant un caractère réglementaire • Suit l'élaboration des plans de construction et l'introduction d'une demande en obtention d'un permis de construire provisoire, vu l'ampleur du projet. • La Ville de Luxembourg informe tous les propriétaires de terrains adjacents en cause en leur envoyant un courrier d'information et en les invitant à prendre connaissance du dossier • Après que les réclamations aient été vidées, introduction de la demande en obtention d'un permis de construire définitif. Même procédure que ci-dessus pour ce qui concerne les tenants • et affichage public de l'autorisation. • Entrée en possession de l'autorisation de bâtir • Vu l'ampleur du projet, il faut disposer d'une autorisation d'exploitation, autorisation dite „commodo-incommodo“. La demande en obtention d'une telle autorisation est publiée dans les quotidiens. 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'un recours devant (7+8): <ul style="list-style-type: none"> • le tribunal administratif et puis • la cour administrative • Possibilité de réclamer contre le projet (9) • Possibilité d'un recours devant (10+11): <ul style="list-style-type: none"> • le tribunal administratif et puis • la cour administrative • Possibilité de réclamer contre le projet en réclamant devant le ministre (12) • Possibilité d'un recours devant (13+14): <ul style="list-style-type: none"> • le tribunal administratif et puis • la cour administrative
--	--

1.3.2.1.2. Après l'attribution de l'autorisation de construction: une inflation de procédures reste à accomplir

Le propriétaire dispose désormais d'une autorisation de bâtir et d'une autorisation d'exploitation légale. Toutefois, avant de faire démarrer les travaux, il reste quelques étapes à franchir, étapes qui ne peuvent être entamées que si on détient l'autorisation de bâtir:

1. avis du service d'hygiène de la Ville de Luxembourg
2. avis du service des pompiers de la Ville de Luxembourg
3. permission de voirie de la part du Ministre des Travaux Publics
4. permission de cours d'eau de la part du Ministre de l'Environnement
5. autorisation du service „Voirie“ de la Ville de Luxembourg pour l'installation de chantier
6. établissement d'un cadastre vertical permettant la vente du projet par lots.

Parallèlement à ce véritable parcours du combattant, le propriétaire est obligé de faire avancer les études et planifications concrètes relatives au projet, afin que celui-ci puisse finalement être mis en chantier, après l'obtention de toutes les autorisations requises.

A ce niveau, il n'y a pas moins de 14 intervenants, à rémunérer par le maître d'ouvrage, pour un projet de moyenne envergure comportant quelque 50 appartements:

1. Administration du Cadastre et de la Topographie en vue du mesurage du terrain
2. bureau d'architectes chargé de l'élaboration des premiers plans

3. géologue pour les études de sol
4. ingénieur spécialisé pour les études de bruit lors des travaux de construction (alors que ceux-ci génèrent inévitablement certaines nuisances sonores)
5. ingénieur spécialisé dans l'établissement du „Wärmeschutznachweis“
6. bureau spécialisé dans les études techniques du bâtiment, telles que chauffage, sanitaire, climatisation ...
7. bureau établissant le dossier très volumineux dit „commodo-incommodo“ ainsi que, le cas échéant, le dossier exigé par le Service des sapeurs-pompiers (uniquement dans la Ville de Luxembourg)
8. bureau spécialisé pour les études de trafic et de circulation
9. bureau spécialisé pour l'étude de stabilité des bâtiments
10. coordinateur „sécurité et santé“ des ouvriers
11. bureau pour la réception „sécurité“ dans le cadre de la procédure dite „commodo-incommodo“
12. bureau pour la réception „environnement“ dans le cadre de la procédure dite „commodo-incommodo“
13. bureau spécialisé chargé du contrôle dans le cadre de la „garantie décennale“
14. organisme de contrôle pour la réception des ascenseurs.

1.3.2.1.3. Un délai de 6 ans est nécessaire pour l'obtention d'une autorisation de construire:
des durées excessives qui renchérisent inutilement les projets immobiliers

Pour bien illustrer que toutes ces démarches préalables retardent la mise sur le marché de nouvelles unités de logement, la Chambre des Métiers se permet de communiquer ci-dessous l'historique d'un projet immobilier pour lequel les procédures prenaient six (!) ans. C'est le délai qui s'est écoulé entre le moment où la procédure du PAP a été entamée et l'obtention de l'autorisation de construire!

Une entreprise vient d'acquérir un terrain à lotir pour lequel elle fait élaborer un PAP en vue de la construction d'immeubles.

La Chambre des Métiers reprend ci-après le cheminement des différentes étapes pour déterminer le temps global nécessaire à la réalisation de ce projet dans l'hypothèse la plus favorable:

• En amont du lancement de la procédure proprement dite, l'entreprise a dû négocier avec l'ancien propriétaire, elle a rencontré les responsables communaux à plusieurs reprises et elle a fait élaborer les parties graphiques et écrites du projet. Pour ce faire, il faut compter un minimum de 12 mois.	12 mois
• Préparation et instruction du PAP: durée 21 mois dans le cas le plus favorable et 28 mois en cas de réclamation.	21 mois
• Après l'approbation du PAP par le ministre, l'entreprise fait élaborer le dossier technique par un bureau d'études spécialisé. Il faut compter 6 mois et plus pour réaliser ces études.	6 mois
• Suit l'approbation et la publication du dossier technique.	3 mois
• Puis, il faut conclure une convention avec la commune qui devra être approuvée par le Ministre de l'Intérieur.	3 mois
• Les travaux d'infrastructures peuvent commencer sous condition que le projet ne longe, ni une route étatique, ni un cours d'eau. Suivant l'envergure du projet, il faut compter au minimum 6 mois.	6 mois
• Une fois les infrastructures achevées, l'entreprise peut introduire une demande en obtention d'une autorisation de bâtir. Les délais sont variables selon les communes: de 3 mois pour une commune de taille réduite jusqu'à deux ans et plus pour la Ville de Luxembourg. La Chambre des Métiers prend comme référence un délai moyen de 12 mois.	12 mois
• Pour les autorisations dites „commodo-incommodo“, de voirie, de cours d'eau, les avis des sapeurs-pompiers et autres études, la Chambre des Métiers met en compte 6 mois.	6 mois

• Finalement, il ne manque plus que le cadastre vertical. Ceci prend en moyenne 3 mois.	3 mois
---	--------

Tout compte fait, un délai de 72 mois, en d'autres termes de 6 ans, s'est écoulé avant que l'entreprise ne puisse faire démarrer les travaux de construction des immeubles.

Le schéma graphique en annexe, illustre de façon plastique la durée extrême des procédures, depuis la première négociation pour l'achat du terrain jusqu'à l'emménagement du premier occupant du logement.

1.3.2.2. La rétention de terrains

Si d'aucuns prétendent que la rétention de terrains est opérée par les propriétaires à des fins spéculatives, et même si tel devait être le cas dans certains cas isolés, la réalité est autrement plus complexe. En effet, les raisons de la rétention sont multiples:

- les propriétaires souhaitent réserver les terrains à leurs enfants ou autres descendants;
- les surfaces sont utilisées à des fins agricoles;
- des problèmes sont à résoudre au niveau de la succession;
- le propriétaire n'a pas besoin des liquidités résultant d'une aliénation du terrain;
- les terrains font partie de la réserve foncière d'une entreprise de construction, alors que ces surfaces servent à lisser l'activité de l'entreprise. Ainsi, les terrains feront l'objet d'un lotissement au moment où d'autres projets de construction ont été finalisés ou en période creuse.

1.4. Conclusions

Les données statistiques démontrent que si les prix immobiliers au Luxembourg ont progressé de façon notable sur la période récente, cette hausse ne revêt pas pour autant un caractère exceptionnel. L'offre dont la réactivité est entravée par des procédures administratives excessivement longues et complexes et par la mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir, peine à suivre le dynamisme de la demande de logements, induit par l'augmentation de la population et une taille moyenne décroissante des ménages.

Or, comme il est impossible d'agir sur la demande de logements, largement tributaire de la croissance économique et de l'immigration qui en découle, le seul levier d'action est celui de la stimulation de l'offre de logements. Pour atténuer les tensions existant sur le marché immobilier, il convient par conséquent d'alléger et de raccourcir les délais des procédures administratives et d'encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir.

Par une évaluation succincte, la Chambre des Métiers a tenté d'estimer l'offre potentielle de logements qui correspond au nombre de logements susceptibles d'être réalisés au sein des réserves foncières situées endéans les périmètres d'agglomération, et ce pour un niveau de densité donné. Par ailleurs, elle a évalué la demande potentielle de logements en se basant sur les projections relatives au nombre de ménages en 2030. Les résultats montrent que l'offre potentielle suffit pour couvrir la demande actuelle et celle des années à venir. Ce n'est qu'en se plaçant dans une perspective du long terme, en l'occurrence l'année de référence 2030, que l'offre potentielle de terrains à bâtir risque de s'épuiser en fonction du scénario démographique retenu. Or, il semble d'ores et déjà incontournable de relever la densité de bâti afin de garantir une gestion plus rationnelle des sols, avant d'étendre les périmètres d'agglomération actuels.

La Chambre des Métiers donne à considérer que des constructions plus denses réduiraient l'impact du terrain à bâtir dans le coût du logement et qu'une densité plus élevée aurait de ce fait un effet stabilisateur sur les prix immobiliers.

*

2. ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE LOI

Le deuxième chapitre de l'avis sera consacré à l'analyse des instruments que le Gouvernement se propose d'introduire ou de modifier afin d'atteindre les objectifs qu'il s'est assignés, notamment l'augmentation de l'offre de logements et une meilleure maîtrise des prix du foncier et de l'habitat. Il faut

noter que la Chambre des Métiers évaluera ces mesures essentiellement sous l'angle de leur impact sur le marché immobilier, en termes d'offre et de demande de terrains à bâtir et de logements, ainsi que de leur effet sur les prix.

2.1. Le Pacte Logement

Pour favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

Les communes s'engagent, par la signature d'un Pacte Logement, à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années.

En contrepartie, l'Etat leur accorde une aide en capital unique, fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée.

La contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par l'Etat, ces dernières correspondant principalement aux communes listées par l'IVL, selon le concept intégré des transports et du développement spatial.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

La Chambre des Métiers peut accepter le principe du Pacte Logement selon lequel l'Etat et les communes s'épaulent mutuellement pour faciliter l'accès à un logement, que ce soit en qualité de propriétaire ou de locataire, à une frange de la population démunie des ressources financières pour y arriver par ses propres moyens.

Elle prend acte de ce que l'objectif de cette aide est de participer au financement des frais liés à la création des équipements collectifs, au sens de l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, requis par l'accroissement de la population. Ces infrastructures comprennent par exemple „les écoles, cimetières, installations culturelles et sportives, collecteurs d'égouts ou stations d'épuration“.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver le principe selon lequel les communes se voient attribuer une participation financière de l'Etat aux frais engendrés par l'augmentation de leur population de résidence. Cependant, elle se permet d'émettre des doutes quant à la question si ces aides constituent à elles seules un incitant financier suffisant pour les communes. En effet, la création d'équipements collectifs, comme par exemple des écoles, des structures d'accueil, des maisons-relais ou des installations culturelles et sportives, génèrent des dépenses effectives allant bien au-delà des coûts de construction proprement dits. Parmi ceux-ci figurent notamment les frais de personnel, ainsi que les frais d'entretien et de réparation.

Il convient également de signaler qu'aux problèmes financiers s'ajoutent des problèmes d'ordre technique et organisationnel, comme par exemple l'engagement de personnel supplémentaire.

Si la Chambre des Métiers comprend qu'un accroissement significatif de la population augmente les besoins en équipements collectifs, elle estime cependant incontournable, dans l'optique d'une utilisation efficiente des deniers publics, la recherche de synergies au niveau intercommunal, voire régional, pour ce qui concerne leur construction et leur exploitation.

Elle donne également à considérer que l'intervention de la commune comme promoteur public et le recours à l'emphytéose présupposent que la commune dispose d'une réserve foncière suffisante pour réaliser ces opérations, ce qui n'est que rarement le cas à l'heure actuelle. C'est dans ce contexte qu'il faut se demander de quelle manière les communes pourront dégager les moyens financiers substantiels nécessaires à la constitution de cette réserve.

Une étude du CEPS/INSTEAD sur les stratégies foncières de 8 communes luxembourgeoises, met clairement en exergue les difficultés auxquelles celles-ci se trouvent confrontées:

„Mise à part quelques rares exceptions, les municipalités ne disposent pas des crédits nécessaires pour acheter des terrains. De plus, la taille généralement réduite des communes ne permet pas de

*disposer de moyens techniques suffisamment adaptés pour intervenir efficacement sur les marchés fonciers et du logement. S'y ajoute un manque de personnel qualifié.*⁸

En ce qui concerne le contenu de la convention, la Chambre des Métiers ne peut que mettre en garde l'Etat et les communes contre la publication des projets de construction de logements au niveau de la convention conclue entre ces deux parties, alors que les propriétaires, informés de l'intérêt que les autorités manifestent pour leurs terrains, seront probablement incités à revoir vers la hausse les prix de vente. De la sorte, le Pacte Logement risque de produire des effets contre-productifs.

Concernant les conventions à conclure avec les communes, la Chambre des Métiers se pose plusieurs questions au regard de la législation communale telle qu'en vigueur actuellement:

- L'administration communale, en signant la convention-type telle que prévue dans le cadre du Pacte Logement, s'engage à réaliser ou à soutenir plusieurs projets immobiliers en vue d'augmenter sa population d'au moins 15% sur une période de dix ans.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande si l'administration communale peut s'engager dans pareille voie en hypothéquant ainsi les prises de décision du conseil communal dans la plupart des domaines relevant de sa compétence?

Le principe de l'annualité budgétaire n'est-il pas bafoué alors que les communes n'auront plus guère de marge de manoeuvre lors de l'établissement de leur budget qui devra impérativement prévoir les crédits nécessaires pour financer la croissance démographique conventionnellement fixée?

- Au cas où la commune signe la convention avec l'Etat, représenté par les Ministres du Logement et de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, il y aurait lieu de clarifier si cette convention est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, conformément à l'article 173ter de la loi communale qui soumet à l'approbation de l'autorité de tutelle les conventions conclues par les communes dont la valeur dépasse 100.000 euros.

Comment définir la valeur des conventions conclues dans le cadre du présent pacte?

Si la valeur dépasse les 100.000 euros, est-ce que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire pourra refuser l'approbation de la convention pour l'une des raisons prévues à l'article 107 de la Constitution ou au contraire approuvera-t-il toutes les conventions lui soumises?

Dans ce dernier cas, ne risque-t-on pas encore d'avoir un rallongement des délais de procédure dû au va et vient incessant entre les diverses administrations (commune, commissariat de district, ministère)?

- Si la commune s'engage à soutenir certains projets énumérés dans la convention, le réalisateur potentiel du projet peut légitimement attendre que ses démarches seront couronnées de succès, de sorte qu'il s'efforcera d'accomplir toutes les formalités administratives préalablement nécessaires pour mener le projet à bonne fin.

Que se passera-t-il si la commune décide pour une raison ou une autre de ne pas continuer sur la voie tracée et de stopper sa croissance démographique? La convention étant conclue entre l'Etat et la commune, et le promoteur du projet n'étant pas partie au contrat, il ne pourra guère réclamer de dommages-intérêts, ni à l'Etat, ni à la commune, ce qui ne manquera pas de mettre les entreprises concernées en difficultés, tant en termes financiers qu'en termes d'emploi.

La Chambre des Métiers constate que l'aide majorée de 50% au profit des communes jugées prioritaires par l'IVL est soumise à un certain nombre de conditions. Ainsi:

- les projets mentionnés dans le pacte doivent être réalisés prioritairement dans des zones se situant favorablement par rapport au transport public,
- la densité de bâti doit dépasser les 25 logements par hectare,
- la surface totale dans un secteur relativement contigu doit être suffisamment grande afin d'éviter un éparpillement inutile au niveau des démarches et planifications subséquentes.

Or, la Chambre des Métiers se demande à qui revient le contrôle de ces critères. Par ailleurs, il faut relever que seulement une des conditions énoncées ci-avant, à savoir celle liée à la densité de bâti, présente un caractère objectif qui facilite son contrôle.

En outre, l'option dont disposent les communes pour apporter leur „soutien à l'élaboration des projets suivants initiés par des promoteurs privés“ est trop floue pour être applicable. De l'avis de la

8 Stratégies foncières des communes au Luxembourg (décembre 2006); CEPS/INSTEAD; p. 99

Chambre des Métiers, elle devrait être précisée, en ce sens que la commune s'engage à débloquer les projets de lotissement initiés par des promoteurs privés, et pour lesquels une minorité de propriétaires refuse d'aliéner leur terrain. En effet, l'article 28 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée dispose que „il n'est pas nécessaire que la commune soit propriétaire du ou des terrains sur lesquels porte le projet“, alors que le promoteur privé doit être propriétaire de l'ensemble de ces terrains.

Si les communes signataires de la convention sont obligées d'introduire la taxe communale spécifique dont question dans la suite du présent avis, tel n'est pas le cas pour les communes ne signant pas le Pacte Logement, et pour lesquelles ladite taxe présente donc un caractère optionnel. La Chambre des Métiers reviendra sur les risques inhérents à pareille approche.

2.2. Droit de préemption

Les communes se voient conférer un droit de préemption sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat devient également titulaire d'un droit de préemption sur les terrains sis dans les zones d'aménagement différé, dans les zones de réserves foncières et dans les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Un droit de préemption est finalement accordé de façon plus générale à l'Etat sur les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

La Chambre des Métiers se demande si l'institution d'un droit de préemption ne conduit pas au renchérissement des terrains sur le marché non subventionné. Le gonflement de la demande provoqué par l'acquisition (supplémentaire) de terrains par les acteurs publics, à savoir l'Etat, les communes et le Fonds, va probablement accentuer la hausse des prix, notamment si l'offre générale de terrains n'augmentera pas dans des proportions similaires. Les répercussions défavorables seront d'autant plus perceptibles, alors que la demande publique se concentrera sur certaines zones géographiques, en l'occurrence les communes dont le développement est jugé prioritaire par l'IVL. Cette évolution se fera au détriment des ménages ne remplissant pas les critères pour accéder à un bien immobilier acquis par l'autorité publique pour être vendu ou mis à disposition, sous quelque forme que ce soit, sur le marché du logement à coût modéré. En effet, l'intervention publique facilitant l'accès à un logement aux ménages défavorisés, que ce soit à travers la vente, la location ou l'emphytéose, les autorités publiques risquent en même temps de renchérir cet accès pour les autres ménages.

A côté de la hausse de la demande, un autre facteur de renchérissement supplémentaire des terrains réside dans le rallongement de la durée des procédures qu'implique l'instauration d'un droit de préemption, des procédures d'ores et déjà longues et complexes.

En outre, la Chambre des Métiers se doit d'attirer l'attention des responsables politiques sur le traitement injuste et hautement préjudiciable que l'application du droit de préemption peut impliquer pour les professionnels de l'immobilier souhaitant réaliser un projet de lotissement particulier.

En effet, un projet de construction ou de lotissement nécessite un certain nombre de démarches en amont de la signature de l'acte notarié. Ainsi, le professionnel désirant initier un tel projet devra négocier en vue de trouver un accord avec les différents propriétaires des terrains faisant partie du futur lotissement. Ensuite, il est obligé d'élaborer un plan d'aménagement particulier, qui, selon les prescriptions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, se compose d'une partie graphique et d'une partie écrite, d'un rapport justifiant l'initiative et les orientations fondamentales retenues, ainsi que, le cas échéant, d'un plan directeur. Or, il est évident que l'ensemble de ces démarches impliquera un investissement temporel de taille et nécessitera le préfinancement des coûts exposés.

Ainsi, il est inadmissible que l'Etat, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat puissent user de leur droit de préemption pour acquérir ces mêmes terrains, et ce après les démarches, les efforts et le préfinancement réalisés par l'entreprise en amont de la signature projetée de l'acte notarié. Pour la Chambre des Métiers, un tel scénario est tout simplement inacceptable.

Elle invite dès lors les auteurs du présent projet à prévoir les gardes-fous nécessaires pour éviter ce cas de figure. Ainsi, l'exercice du droit de préemption devrait ouvrir, dans le chef de l'entreprise concernée, la faculté de réclamer un dédommagement en réparation du préjudice subi.

Elle est d'avis que si le Gouvernement entend introduire un droit de préemption, la procédure y relative devrait pouvoir être lancée dès le stade du compromis de vente établi sous la réserve de l'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation du projet.

Dans le cas de figure où un projet de lotissement implique plusieurs propriétaires de terrains, et partant, la nécessité de conclure plusieurs compromis de vente, la Chambre des Métiers donne à considérer que le pouvoir préemptant devra exercer son droit sur l'ensemble du prédit projet et non pas seulement sur certaines parcelles. En effet, si tel n'était pas le cas, l'intervention des pouvoirs publics compromettra la réalisation globale du projet de lotissement et portera dès lors gravement préjudice aux entreprises concernées.

Sur le plan procédural, la Chambre des Métiers rappelle que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire est appelé à approuver les délibérations des conseils communaux portant création des diverses zones dans lesquelles le droit de préemption peut s'exercer. Or, pour simplifier ces procédures, elle insiste sur la nécessité de réformer, le cas échéant, l'article 106 de la loi communale du 13 décembre 1988 dans le sens d'une suppression de l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption.

2.3. Emphytéose et droit de superficie

Le projet de loi entend également adapter aux exigences nouvelles les anciennes législations sur l'emphytéose et sur le droit de superficie datant de l'année 1824.

De l'avis de la Chambre des Métiers, le modèle de l'emphytéose et du droit de superficie, tant préconisé par les autorités publiques, présuppose auprès d'une population largement focalisée sur l'acquisition pure et simple d'un bien immobilier, un changement de mentalité.

Il ne faut pas oublier que pour la plus grande partie de la population, le logement constitue la valeur la plus importante que leurs descendants hériteront.

En outre, elle tient à remarquer que le recours à ces deux formules présuppose que l'Etat, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat disposent de réserves foncières suffisantes pour réaliser ces opérations, ce qui n'est que rarement le cas à l'heure actuelle. En effet, les auteurs du présent projet observent que „*ni l'Etat, ni les communes, ni les autres promoteurs publics ne disposent de réserves foncières substantielles*“⁹.

C'est sur cette toile de fond que la Chambre des Métiers se demande si les acteurs publics sont en mesure de dégager les moyens financiers substantiels requis pour constituer ces réserves foncières, ceci d'autant plus que cette formule ne procure qu'une recette symbolique pour le terrain mis à disposition. Ainsi, les auteurs du projet sous avis remarquent au sujet de l'emphytéose qu'„*il s'agit certainement d'un moyen privilégié pour réduire de manière substantielle le coût du foncier actuellement beaucoup trop élevé, étant donné que la valeur intrinsèque du foncier est en quelque sorte neutralisée*“¹⁰.

Une application à grande échelle de cette formule demeure dès lors improbable, alors qu'elle nécessiterait des crédits énormes et conduirait en outre à un renchérissement des projets immobiliers, suite à la forte hausse de la demande de terrains à bâtir.

2.4. Mesures administratives et fiscales

2.4.1. Taxe communale spécifique d'innoculation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles

L'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil permet aux communes d'obliger les propriétaires d'immeubles non occupés destinés à servir de logement à les déclarer à l'administration communale. Ainsi, les communes disposeront d'une base de données leur permettant de percevoir une taxe pour la non-occupation prolongée de logements.

⁹ Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; p. 5

¹⁰ Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; p. 6

Afin de compléter l'ensemble des mesures existantes, le présent projet de loi entend donner aux communes la possibilité de percevoir une taxe spécifique sur

- les immeubles destinés au logement ou à l'hébergement des personnes qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement à ces fins pendant une période de 18 mois consécutifs;
- les terrains à bâtir pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'un projet de construction sont achevés depuis trois ans et qui ne sont pas affectés à la construction.

Par l'instauration de cette taxe, le Gouvernement répond à une recommandation de longue date du Conseil économique et social, qui dans son avis spécial sur les problèmes liés au logement du 7 juillet 1999 proposait déjà d'introduire „un impôt fort et dissuasif sur la rétention des terrains à des fins spéculatives“¹¹.

Si, d'une manière générale, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver l'implémentation d'une telle taxe, elle se demande néanmoins quel sera l'effet d'une taxe communale, telle que proposée par les auteurs du projet de loi, sur les prix des terrains. Elle est d'avis que le risque est bien réel, que celle-ci sera imputée sur le prix de vente du bien immobilier, ce qui se traduira en fin de compte par une hausse du prix du logement. Dans ce contexte, elle voudrait rappeler la position mitigée de la Commission du Bâtiment à l'encontre de cette taxe:

„Si la Commission est en mesure d'approuver cet instrument, elle se demande cependant quel sera son effet sur les prix des terrains. Celui-ci dépendra de toute évidence de l'efficacité de la mesure quant à la mise sur le marché de terrains à bâtir:

- *pour le cas où le prédit impôt incitera les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché, la hausse de l'offre de terrains devrait, en partant de l'hypothèse d'une demande inchangée, induire une réduction, sinon du moins une stabilisation, des prix de ceux-ci;*
- *si, au contraire, un nombre significatif de propriétaires refusera, pour quelque motif que ce soit, de vendre leurs terrains à bâtir, de sorte qu'une masse critique ne pourra être atteinte, il serait probable que ceux qui se décideront à mettre leur terrain sur le marché imputeront l'impôt sur le prix de vente qui s'en trouvera augmenté.“¹²*

La Chambre des Métiers constate que les communes signataires du Pacte logement, s'engagent, à travers cette convention, à introduire la taxe spécifique.

Or, cette situation pourra conduire à une hausse des prix des terrains dans le cas de figure où une commune (signataire du Pacte Logement ou non) introduit la taxe, alors que la commune avoisinante non signataire ne l'applique pas. Les propriétaires de terrains de la commune ayant instauré la taxe, risquent par conséquent d'imputer cette taxe sur le prix de vente, tandis que les propriétaires de terrains de la commune avoisinante seront tentés d'aligner leurs prix sur ceux des premiers.

Ce risque trouve son origine dans plusieurs incohérences que la Chambre des Métiers a constatées au niveau du projet sous avis. En effet:

- Seules les communes signataires du Pacte Logement seront obligées à introduire la taxe: une partie des communes vont, partant, l'appliquer, alors que les autres vont s'en abstenir.
- La loi ne fixe qu'une limite maximale, de sorte qu'il pourrait y avoir des divergences importantes au niveau du montant des taxes.
- La date de l'introduction de la taxe pourra varier selon les communes.

La Chambre des Métiers constate en outre que le projet de loi prévoit un grand nombre d'échappatoires à la taxe. Ainsi, „les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique, notamment en cas de projet de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation, en cas de transfert des droits de propriété, pour l'année au cours de laquelle la vente ou la cession de l'immeuble est constatée par acte authentique et les deux années subséquentes, en cas d'activité agricole à titre professionnel ainsi qu'en cas de réservation d'une place à bâtir ou d'un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par voie de règlement communal.“

¹¹ Les problèmes liés au logement (7 juillet 1999); CES; p. 82

¹² Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004); Commission du Bâtiment; p. 38

Pour que la taxe constitue un véritable instrument de pilotage et qu'elle ait un effet favorable sur les prix fonciers, pour un niveau de demande donné, il faudrait qu'elle revêtisse un caractère national. En d'autres termes, l'ensemble des communes serait contraint d'introduire cette taxe, dont le montant serait fixe – il ne correspondrait donc pas à une valeur maximale – et suffisamment élevé pour inciter les propriétaires des terrains à bâtir situés endéans le périmètre d'agglomération à les céder. De même, il faudrait réduire le nombre d'exemptions au strict minimum et prévoir que dans ces cas de figure les terrains visés seraient reclassés en zone d'aménagement différé.

Afin de justifier l'introduction de la taxe sur les terrains à bâtir, les auteurs du présent projet déclarent que „ces terrains à bâtir sont souvent non affectés à la construction pour des raisons de spéculation“¹³. La Chambre des Métiers refuse catégoriquement cette argumentation en ce qu'elle repose sur des affirmations gratuites sans fondement réel aucun. En effet, comme la Chambre des Métiers l'a signalé au chapitre 1.3.2.2. du présent avis, la réalité est autrement plus complexe, alors que la rétention de terrains a des causes multiples.

**2.4.2. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt
sur le revenu et d'impôt commercial communal (exonération tenant
à la qualité de l'acquéreur et du cédant)**

Le projet sous avis introduit une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur si l'Etat ou une commune acquiert un bien immobilier. Cet avantage fiscal revient également au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, dans la mesure où il procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi, portant sur le droit de préemption.

L'exemption de la plus-value à payer par les personnes physiques est totale, si l'Etat ou la commune est acquéreur ou si le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

Pour les personnes physiques considérées comme exploitants d'une entreprise commerciale ayant pour objet la création de lotissements (p.ex. promoteurs privés) et les personnes physiques réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p.ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession), le bénéfice réalisé sur la vente d'un terrain à l'un des acquéreurs précités est exempt d'impôt à raison de 50%.

La Chambre des Métiers se demande si le mécanisme de l'exemption d'impôt, tel que prévu par le présent projet, ne porte pas atteinte à la règle de l'égalité devant l'impôt édictée par l'article 101 de la Constitution, alors que pour la vente du même bien, le traitement fiscal de la cession dans le chef du vendeur sera différent en fonction de la qualité de l'acquéreur, promoteur public ou personne privée (physique ou morale).

Le risque est élevé que le propriétaire cédant son terrain ou immeuble d'habitation à une personne ou une entreprise privée, impute la „pénalité fiscale“ implicite, qui résulte du fait qu'il ne bénéficie pas de l'exemption de l'impôt sur le revenu, sur le prix de vente. Il s'ensuit une discrimination des acquéreurs procédant à une acquisition d'un bien immobilier sur le marché privé, c'est-à-dire non subventionnée.

Ce raisonnement se tient même dans le cas de figure où le terrain fait partie d'une zone pour laquelle l'Etat, la commune ou le Fonds disposent d'un droit de préemption. Ainsi, le propriétaire du terrain, n'ayant pas la certitude au moment où il détermine le prix de vente que les pouvoirs préemptant vont effectivement exercer leur droit, risque d'augmenter le prix de vente pour parer à l'éventualité qu'en vendant à une personne privée, il ne bénéficiera pas de l'exemption fiscale.

Finalement, il est à regretter que les responsables politiques s'opposent à la reconduction des mesures fiscales introduites, pour une durée déterminée, par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, ce qui aggrave la distorsion fiscale entre les cas de figure d'une cession à un acquéreur privé et un acquéreur public, auquel cas le vendeur bénéficiera d'une exemption de l'impôt.

¹³ Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; p. 51

Si d'aucuns affirment que ces mesures n'avaient pas eu d'effet favorable sur l'offre de terrains à bâtir et de logements, la Chambre des Métiers se doit de constater qu'aucune étude officielle tendant à mesurer l'impact des mesures fiscales n'a été rendue publique à ce jour. En tout état de cause, et vu la longueur et la lenteur des procédures d'autorisation démontrées ci-dessus, un effet positif ne pouvait se faire au cours des premières années d'application de la loi. Au regard de ces considérations, la Chambre des Métiers exige la reconduction de ces mesures fiscales.

2.5. Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

2.5.1. Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Participation de l'Etat à l'acquisition de terrains

Actuellement, la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains se limite aux seuls terrains à bâtir. Le présent projet étend cette aide aux terrains situés dans des zones destinées à l'habitation, mais qui ne sont pas encore viabilisées, et aux terrains adjacents au périmètre d'agglomération, mais sis à l'extérieur par exemple.

Une autre modification prévoit le relèvement du plafond de la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains de 40% à 50% du prix d'acquisition.

La loi de 1979 est en outre modifiée pour permettre que cette participation de l'Etat reste acquise à hauteur de 25% lorsque le promoteur public met ce terrain sur le marché par le biais d'un droit d'emphytéose ou de superficie au profit d'un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le Ministre du Logement.

Comme elle l'a déjà relevé dans plusieurs prises de position officielles, la Chambre des Métiers se doit d'insister encore une fois sur sa revendication que la réalisation de logements sociaux ou de logements à coût modéré ne devra pas rester l'apanage des seuls promoteurs publics. Pour ce faire, elle est d'avis que les promoteurs privés et publics devraient être traités sur un pied d'égalité, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Ainsi, et à titre d'exemple, d'après l'article 22 de la loi de 1979, seuls les promoteurs publics, énumérés à son alinéa premier, peuvent bénéficier de la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains. Or, rien ne s'oppose à ce que les professionnels de l'immobilier voulant réaliser des logements à coût modéré obtiennent les mêmes aides pour acquérir des terrains en vue d'y construire des logements à coût modéré suivant un cahier des charges à établir par les autorités publiques compétentes.

La Chambre des Métiers est persuadée que si les deux types de promoteurs étaient traités sur un pied d'égalité, ceci aurait des effets bénéfiques sur l'offre de logements sociaux, tant en termes de délais de réalisation qu'en termes de coûts.

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat

Le projet sous avis entend également procéder à une extension des missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, en ce qu'il se propose de conférer à ce promoteur public le droit à:

- la détention de participations financières dans le cadre de la réalisation de ses missions;
- la réalisation des acquisitions de terrains de toute nature et non seulement de terrains à bâtir;
- la gestion du parc public de logements locatifs.

La Chambre des Métiers rappelle que dans son avis du 10 juillet 2002 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, elle avait critiqué l'extension rampante des missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et, en parallèle, l'éloignement progressif de sa vocation initiale, qui consiste à développer le logement à coût modéré:

„En ce qui concerne la nouvelle dénomination du Fonds, la Chambre des Métiers se doit de tirer l'attention sur le fait que celle-ci témoigne de l'éloignement sournois du Fonds de sa mission initiale, qui revêt un caractère essentiellement social. Or, étant d'avis que le Fonds ne devra pas dépasser le cadre du logement social, elle estime la dénomination actuelle du Fonds plus appropriée aux missions qui devraient être les siennes.

En outre, la Chambre des Métiers constate que la nouvelle définition de ses missions revêt un caractère beaucoup plus large que la définition actuelle. D'après le présent projet, le Fonds pourra réaliser „toute opération de développement du logement et de l'habitat“. Selon la Chambre des Métiers, la nouvelle définition risque de mener à des dépassements, dans le chef du Fonds, du cadre des missions lui dévolues initialement – missions qui présentent un caractère essentiellement social – et risque de mener à des situations de concurrence déloyale par rapport aux acteurs privés, le Fonds bénéficiant d'aides étatiques conséquentes. Il faut noter, en outre, que le présent projet ne fait plus référence au programme annuel ou pluriannuel prévu à l'article 19 de la loi de 1979.

La Chambre des Métiers aurait souhaité que la redéfinition des tâches assumées par le Fonds, vu l'envergure de ses projets, notamment en ce qui concerne leur volet financier, fasse l'objet d'un débat plus large au lieu d'une évacuation bâclée du projet de loi y afférent en l'espace de quelques semaines.

Par conséquent, la Chambre des Métiers est d'avis que les responsables politiques devraient préserver tant la dénomination que la définition actuelles des missions du Fonds, lui attribuées par le législateur de 1979. Elle estime que, si pénurie de logements il y a, celle-ci concerne avant tout la frange de population socialement et économiquement défavorisée. Dès lors, le Fonds devrait concentrer ses efforts sur ce public-cible, afin de faciliter son accès à un logement.“

La Chambre des Métiers se permet également de renvoyer à l'avis du Conseil d'Etat relatif au même projet de loi, qui défend une position similaire:

„Le Conseil d'Etat éprouve quelques hésitations à suivre les auteurs du projet de loi lorsqu'ils préconisent une extension aussi prononcée des missions et compétences du „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“. Tout en reconnaissant le mérite d'ouvrir le champ d'action tel que prévu actuellement, il craint qu'il n'y ait risque de concurrence déloyale avec le secteur privé dans certains domaines et que le droit d'intervention des pouvoirs publics ne devienne excessif.

En outre, il estime que le succès des nouvelles initiatives dépendra dans une large mesure des capacités de collaboration étroites entre tous les acteurs impliqués en matière de logement et d'aménagement dans le cadre du développement urbain et rural, en particulier les communes.

Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il sur la nécessité d'appliquer une politique d'action prudente par le Fonds et d'assurer, dès le départ, des mécanismes et procédures sérieux de suivi et de contrôle quant aux activités futures du Fonds, aux fins de parer à des activités risquant de se situer au-delà des objectifs directs poursuivis par le législateur et d'éviter des duplications voire même des conflits d'intérêt avec d'autres institutions et organes, tant publics que privés.“¹⁴

Dans la lignée de ces arguments, la Chambre des Métiers s'oppose à l'extension des droits du Fonds quant à la détention de participations financières et à la réalisation des acquisitions de terrains de toute nature qui équivaut à la signature d'un chèque en blanc. Si le droit à la détention de participations financières avait pour objectif de résoudre des problèmes spécifiques au niveau de la gestion du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, le commentaire des articles aurait dû en faire état. En l'absence d'une telle motivation, la Chambre des Métiers ne peut que s'opposer à cette mesure.

Elle peut approuver l'attribution au Fonds de responsabilités concernant la gestion du parc public de logements locatifs, sous réserve qu'il s'agisse de logements sociaux, alors que cette activité rentre dans le périmètre de ses compétences primaires. Dans le même contexte, elle donne cependant à considérer que la prestation de ce service pourrait être dévolue à un acteur privé, si l'implication de ce dernier permettait d'exécuter cette tâche à un coût moindre.

2.5.2. Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Taxe de participation au financement des équipements collectifs

Le présent projet se propose encore d'apporter des modifications à une série d'articles de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

¹⁴ Avis du Conseil d'Etat du 9 juillet 2002 concernant 1) Projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; Doc. parl. 4948; 4908

Désormais, les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la „taxe de participation au financement des équipements collectifs“, prévue à l'article 24, paragraphe (2) de la loi précitée, sont déterminées par règlement grand-ducal.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cette modification, alors qu'elle devrait contribuer à mettre un terme aux abus pratiqués par certaines communes du pays. En effet, il est inacceptable qu'une commune prélève une taxe, qui renchérit le coût du logement, pour financer des infrastructures qui sont d'ores et déjà largement financées par l'Etat, comme l'avouent d'ailleurs les auteurs du Plan Logement: „*Ces coûts, pour autant qu'ils soient générés en dehors du périmètre d'un PAP, sont, suivant la documentation dénommée „Le système de financement des communes“ élaborée par le Ministère de l'Intérieur, Services des finances communales, largement financés par les moyens mis à la disposition des communes.*“ Ainsi, certaines communes ont utilisé les recettes générées par cette taxe pour contre-financer des dépenses relatives à des projets somptueux sans rapport aucun avec la réalisation de logements ou encore la création d'infrastructures en découlant.

Afin de renforcer, au niveau communal, la transparence de l'emploi des fonds ainsi récoltés, de même que celui des autres recettes perçues dans l'intérêt du développement urbanistique, la Chambre des Métiers se demande s'il n'était pas opportun de comptabiliser ces revenus et les dépenses y afférentes sous un poste spécifique.

Logements à coût modéré

Le projet sous avis prévoit en outre que pour chaque PAP dont la superficie totale est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004.

La Chambre des Métiers est convaincue que cette mesure conduira à renchérir le prix des logements à construire sur les 90% de surface non visée par la présente mesure. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que cette obligation, en combinaison avec l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004, conduira à amputer de 32,5% la surface brute d'un projet de lotissement, à savoir:

- 25% pour l'aménagement d'infrastructures, conformément à l'article 34;
- sur les 75% de surface qui pourront être affectés à la construction de logements, 10% devront être consacrés au logement à coût modéré, ce qui représente 7,5% de la surface totale du lotissement.

En outre, la Chambre des Métiers est d'avis que pour la réalisation des logements à coût modéré dont question ci-dessus, les professionnels de l'immobilier devraient être mis sur un pied d'égalité avec les promoteurs publics, en termes d'aides étatiques.

Dérogation du PAP par rapport au PAG

Le présent projet se propose par ailleurs de permettre, tant que les plans d'aménagement général (PAG) n'ont pas fait l'objet d'une refonte complète, des dérogations ponctuelles et circonscrites de certaines dispositions du PAG d'une commune par un plan d'aménagement particulier (PAP). D'après les auteurs du projet, la pratique aurait montré que la réalisation de PAP de bonne qualité se heurte souvent à la rigidité des PAG existants.

La Chambre des Métiers ne peut que marquer son accord avec cette modification qui contribuera à alléger la procédure d'autorisation dans les cas visés.

Indemnité compensatoire

Le projet sous avis entend également modifier l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée en précisant les conditions exactes dans lesquelles le paiement d'une indemnité compensatoire est dû par le propriétaire initiateur d'un PAP.

La Chambre des Métiers ne peut qu'accueillir favorablement cette modification en ce qu'elle tend à mettre fin à l'insécurité juridique à laquelle a conduit la formulation originale de cet article. Il faut préciser que pour éviter des interprétations contradictoires, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire s'est vu obligé de publier une circulaire sur l'application dudit article. La Chambre des Métiers se doit de souligner que certaines communes ont systématiquement appliqué l'article 34 en vue de solliciter le paiement d'une soulte compensatoire allant jusqu'à 25% de la valeur des terrains

en vue d'améliorer leur situation budgétaire. Or, il est clair que cette façon de procéder tire à la hausse les prix de l'immobilier.

La Chambre des Métiers salue également cette modification d'un point de vue formel, alors que l'interprétation de la loi par le biais d'une circulaire ne lui semble pas être le moyen le plus approprié pour garantir une application de l'article qui corresponde à l'esprit de ses auteurs. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers souscrit pleinement aux observations émises par le CES à son encontre:

„Le CES se doit également d'insister sur l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée concernant la cession gratuite de terrains jusqu'à concurrence de 25% de la surface totale respectivement le paiement d'une soulte en faveur de la commune dans le cadre de la réalisation d'un lotissement.

Si le principe même d'une cession gratuite à la commune pour contribuer à suffire aux besoins propres générés par un projet immobilier de taille tel qu'il était déjà inscrit dans la loi de 1937 peut être accepté par le CES, le recours systématique de la part de certaines communes au paiement de la soulte en lieu et place d'une cession de terrain lui semble abusif.

Le CES estime que la rédaction de l'article 34 de la loi précitée devrait être revue afin d'éviter les spéculations et interprétations divergentes à son sujet. Si le commentaire de l'article est clair et précis, l'article en lui-même peut prêter à confusion dans la pratique telle que le démontre à suffisance la circulaire interprétative que le gouvernement a dû éditer quelques mois seulement après la mise en vigueur du texte.¹⁵

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat

Ensuite, le présent projet se propose de modifier les articles 97 à 102 concernant les réserves foncières, afin d'y intégrer le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

La Chambre des Métiers se doit de constater que si le Fonds, tout comme d'ailleurs les communes, dispose d'ores et déjà de la possibilité de déclarer des zones de réserves foncières en vertu de l'article 48 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, cette faculté est toutefois restreinte à „un ensemble de terrains destinés à servir à la construction de logements à coût modéré“. Cependant les modifications projetées au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 tendent à étendre le type de terrains pouvant faire l'objet d'une telle déclaration.

Selon le commentaire des articles du projet sous avis:

„Le Fonds du logement n'est plus limité à devoir y construire uniquement des logements à coût modéré. Ces zones doivent en effet être comprises dans un sens plus large et permettre aussi bien des logements à coût modéré que des logements „ordinaires“, des infrastructures complémentaires du logement et autres constructions compatibles avec le logement ainsi que des installations publiques ou des espaces verts. En effet, la création de logements implique que la zone bénéficie aussi d'infrastructures collectives, telles qu'école, parc public, etc.“¹⁶

Si la Chambre des Métiers concède que le Fonds joue, à juste titre, un rôle important dans la réalisation de logements à coût modéré, elle estime cependant que les modifications projetées conduisent à un dépassement de ses missions primaires. Ainsi, en réalisant et en offrant sur le marché privé des logements „ordinaires“, en construisant des écoles, etc., le Fonds s'éloigne de sa vocation première, qui consiste à développer le logement à coût modéré, pour adopter une démarche commerciale. Or, le Fonds bénéficiant en tant que promoteur public de multiples avantages par rapport aux promoteurs privés, il est pour la Chambre des Métiers inconcevable qu'il se trouve à l'origine de distorsions de concurrence en desservant le marché immobilier non subventionné.

Obligation de construire

Finalement, le présent projet complète l'obligation de construire qui peut être ordonnée par le conseil communal en ce sens qu'il prévoit désormais une alternative à l'expropriation, à savoir la perception d'une taxe de non-affectation à la construction. Les modalités de la taxe sont fixées par règlement communal. Le projet de loi prévoit cependant qu'elle se calcule au prorata de la surface de terrains non bâtis et fixe une fourchette quant à son montant.

¹⁵ Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2006); CES; p. 61

¹⁶ Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; p. 56

Si une obligation de construire a été ordonnée par le conseil communal relatif à des terrains à bâtir qui resteraient non affectés à la construction, alors qu'aucune construction ne se réalise dans un délai de trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure, la taxe est d'office applicable.

La Chambre des Métiers se rallie à l'avis du CES qui observe ce qui suit:

„Le CES se prononce en outre pour une mise en oeuvre plus large par les communes du mécanisme de l'obligation de construire, prévu par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui permet aux communes d'ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones constructibles définies par le PAG. (...).“¹⁷

La mise en oeuvre plus large dudit instrument est, d'après la Chambre des Métiers, facilitée par l'introduction de la taxe qui évite aux responsables communaux de devoir recourir au mécanisme lourd et complexe de l'expropriation. Par ailleurs, elle est d'avis que l'instrument de l'obligation de construire devrait s'appliquer aux terrains à bâtir non affectés à la construction et situés dans des quartiers urbanisés („Baulücken“).

Au cas où les responsables politiques suivraient la recommandation de la Chambre des Métiers quant à l'introduction d'une taxe nationale, il faudrait que, pour être efficace, le montant de la taxe prévue dans le cadre de l'obligation de construire soit au moins aussi élevé que celui de la première.

2.5.3. Modifications de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs et de la loi sur l'impôt foncier

Le présent projet de loi a encore pour objet de procéder à une reclassification de la catégorie „immeubles non bâtis“, afin de séparer les terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis relevant également de cette catégorie et d'abolir les liens entre les différents taux, afin de donner aux communes la possibilité de fixer l'impôt foncier suivant les nécessités financières des communes, tout en modulant cet impôt communal en fonction du genre des propriétés foncières taxées.

La Chambre des Métiers se doit de constater que cette séparation des terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis conduira à une imposition plus substantielle des terrains à bâtir et constitue en quelque sorte une deuxième pénalité sanctionnant la non-affectation à la construction après l'introduction de la taxe communale spécifique.

Elle constate qu'à la lecture des arguments avancés par les auteurs du projet de loi pour justifier la présente mesure, il semble que son premier objectif est celui de contribuer à l'assainissement de la situation budgétaire des communes plutôt que d'augmenter l'offre de terrains à bâtir.

2.6. Conclusions

Selon la Chambre des Métiers les mesures proposées par le présent projet de loi peuvent être classées en plusieurs catégories, à savoir:

- Incitations financières en faveur de différents acteurs
- Pacte Logement (aide en capital en faveur des communes)
- Exemption d'impôt (en faveur des propriétaires de terrains cédant ceux-ci à un promoteur public)
- Pénalisation de la rétention de terrains
- Taxe communale spécifique d'inoctupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles
- Obligation de construire (introduction d'une nouvelle taxe)
- Impôt foncier: imposition plus substantielle des terrains à bâtir
- Développement du logement à coût modéré (à entendre au sens large)
- Droit de préemption
- Emphytéose et droit de superficie
- Participation de l'Etat à l'acquisition de terrains
- Extension des missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat

¹⁷ Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2006); CES; p. 64

Obligation de réserver 10% de la surface/des logements à des logements à coût modéré

Endiguement de certains abus

Taxe de participation au financement des équipements collectifs

Indemnité compensatoire

Allègement des procédures

Dérogação du PAP par rapport au PAG

En ce qui concerne ces différentes catégories, la Chambre des Métiers se doit de formuler quelques observations particulières.

Si le projet entend développer le logement à coût modéré, la Chambre des Métiers ne peut accepter le principe selon lequel ce marché est et devra rester l'apanage des seuls promoteurs publics. En effet, elle est convaincue qu'il faudra mettre un terme à cette discrimination, alors que le secteur privé pourrait fournir les mêmes prestations dans des délais et à un coût moindres.

Concernant la rétention de terrains, la Chambre des Métiers a mis en exergue les incohérences au niveau de la taxe communale que le projet se propose d'introduire. Selon elle, seule une taxe nationale dont le montant serait suffisamment élevé pour inciter les propriétaires de terrains à bâtir à les céder, constituerait un instrument de pilotage efficace en la matière.

Au niveau des incitations financières, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver les aides étatiques accordées aux communes pour financer les équipements collectifs dont la réalisation s'impose à la suite de la croissance de leur population. Par contre, l'exemption d'impôt conduira, pour les raisons qu'elle a développées ci-avant, à une hausse supplémentaire des prix des logements.

Les mesures tendant à éviter les abus de la part de certaines communes en ce qui concerne la taxe de participation au financement des équipements collectifs et l'indemnité compensatoire, trouvent l'assentiment entier de la Chambre des Métiers, en ce sens que ces pratiques avaient pour effet de renchérir l'habitat.

L'assouplissement des procédures administratives constitue un autre point faible du projet sous avis, alors que la seule mesure y prévue est la dérogation, sous certaines conditions, d'un PAP par rapport au PAG.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers constate, qu'à travers les mesures proposées, les responsables politiques entendent atténuer les tensions sur le marché immobilier par une intervention publique renforcée.

Or, elle craint que certaines de ces mesures risquent de mener à une hausse supplémentaire des prix des terrains à bâtir, et par ricochet, des logements. Elles auraient dès lors un effet contre-productif par rapport à l'intention de leurs auteurs.

La Chambre des Métiers voudrait signaler que les mesures pourraient induire une hausse importante de la demande de terrains à bâtir pour plusieurs raisons:

- Par l'augmentation même du volume de la demande si l'Etat, les communes et les autres promoteurs publics entendent acquérir des terrains afin de créer des réserves foncières.
- Par la concentration géographique de cette demande sur quelques communes du pays. Le projet énonce en effet qu' „il importe de cibler territorialement cette incitation [aide en capital dans le cadre du Pacte Logement] à l'accueil de nouveaux habitants en conformité avec le programme directeur d'aménagement du territoire et l'approche intégrative de l'IVL“¹⁸.
- Par la période relativement courte au cours de laquelle la hausse de la demande interviendra. Le projet relève ainsi que „le Grand-Duché de Luxembourg doit se donner les moyens de dégager rapidement de nouveaux terrains à bâtir en quantité suffisante pour développer la construction (...)“¹⁹.
- Par le fait que les projets immobiliers à réaliser sont explicitement repris dans la convention conclue entre l'Etat et la commune, ce qui pourra inciter les propriétaires des terrains concernés à exiger un prix supérieur au prix du marché.

18 Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; p. 4

19 Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; p. 3

Il faut toutefois signaler que l'effet exercé par la hausse de la demande sur les prix, dépendra de l'évolution de l'offre de terrains à bâtir.

Si la Chambre des Métiers voit d'un oeil critique certaines mesures du présent projet, voire s'y oppose carrément, elle voudrait dans la suite émettre quelques propositions concrètes allant en direction d'un allègement des procédures d'autorisation et, d'une manière générale, d'une stabilisation des prix du logement.

*

3. RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE DES METIERS ET MESURES ALTERNATIVES

3.1. Raccourcir la durée et réduire la complexité des procédures administratives

La lenteur et la complexité des procédures administratives, outre le fait qu'elles rendent très aléatoires les planifications des projets immobiliers, conduisent à une hausse inadmissible des coûts de développement de ceux-ci et donc des prix des logements. Plus grave encore, les professionnels de l'immobilier sont très souvent, au cours des différentes étapes de la procédure, dans l'incertitude la plus complète quant à son aboutissement (approbation ou refus de l'autorisation de construire). Afin de raccourcir et d'assouplir les procédures, il est, selon la Chambre des Métiers, impératif de modifier la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

3.1.1. *Suppression de l'article 17 (avis sur les nouvelles réclamations)*

La Chambre des Métiers constate que les réclamations itératives contre des PAP retardent, outre mesure, la réalisation de nouvelles unités de logement, alors que très souvent elles ne sont motivées que par des considérations purement personnelles sans aucun lien avec le projet en question.

Sans vouloir pour autant priver les citoyens de leurs voies de recours, la Chambre des Métiers propose une simplification administrative au niveau des réclamations contre le vote définitif du conseil communal, réclamations qui sont actuellement soumises à la commission d'aménagement et au conseil communal pour prise de position avant que le Ministre ne statue définitivement sur les réclamations et sur l'approbation ou le refus d'approbation du projet en question.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se permet de rappeler que pour un seul projet de construction, les intéressés peuvent intervenir à 14 niveaux différents.

Afin d'accélérer la prise de décision par le Ministre, la Chambre des Métiers propose de supprimer purement et simplement l'article 17 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Etant donné que les réclamants ont, pour la plupart, déjà été entendus par le collègue échevinal lors des auditions postérieures au vote provisoire et que leurs doléances ont été soumises au conseil communal avant le vote définitif, il lui semble quelque peu excessif de saisir à nouveau le conseil communal avec de „nouvelles“ réclamations émanant pour la plupart des mêmes personnes ayant réclamé dans le cadre du vote provisoire.

Cette manière de procéder aurait comme conséquence directe un raccourcissement des délais de procédure de six mois, en partant de l'hypothèse que la commission d'aménagement et le conseil communal auront chacun besoin des trois mois qui leur sont accordés, et permettrait au Ministre de statuer immédiatement, et sur les réclamations, et sur le projet définitif.

Le citoyen, quant à lui, ne serait pas lésé étant donné qu'il dispose toujours de ses quatre degrés de réclamation et d'appel sans que pour autant l'administration centrale et locale ne soient obligées de se transmettre mutuellement les mêmes réclamations et les mêmes avis pendant des semaines.

3.1.2. *Mise sur un pied d'égalité des promoteurs privés et publics (article 28 (2) – élaboration d'un PAP) ou du moins intervention des communes pour débloquer des projets*

La Chambre des Métiers voudrait réitérer sa critique en ce qui concerne l'obligation qui est faite, en vertu de l'article 28 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004, aux seuls entrepreneurs privés d'être propriétaires de l'ensemble des terrains pour lesquels ils veulent faire élaborer un PAP. Cette inégalité

de traitement entre promoteurs privés et publics risque de créer un déséquilibre préjudiciable à la création de logements par l'initiative privée.

Elle revendique partant une modification de l'article 28 (2) dans le sens qu'un PAP devrait pouvoir être adopté sans que l'initiateur dispose de la propriété ou d'un mandat sur l'ensemble des terrains sur lesquels porte le projet. Il devrait suffire que l'entrepreneur privé dispose de la majorité des surfaces.

Ainsi, en pratique il est très fréquent qu'au moins un propriétaire refuse de céder son terrain, et ce souvent dans un seul but spéculatif, voire que l'entrepreneur privé se trouve dans l'impossibilité d'identifier le propriétaire, notamment lors d'une succession vacante. Dans ces deux cas de figure, l'entrepreneur privé ne saura faire élaborer un PAP.

Si les responsables politiques refusaient pour quelque motif que ce soit la recommandation de la Chambre des Métiers, elle est d'avis que les autorités locales devraient intervenir pour débloquer, le cas échéant, un projet immobilier.

3.1.3. Fusion des articles 35 (projet d'exécution) et 36 (convention)

Dans le même ordre d'idées, la Chambre des Métiers propose de „fusionner“ les articles 35 et 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 de manière à ce que le projet d'exécution et la convention à conclure entre la commune et le propriétaire ou son mandataire forment un tout. De cette manière les délais seront encore raccourcis d'au moins quinze jours, de sorte que les démarches et formalités administratives seront réduites, ce qui correspond à la volonté gouvernementale d'oeuvrer dans le sens d'une simplification administrative plus poussée.

3.2. Rôle plus proactif des communes

La Chambre des Métiers estime que les autorités publiques devraient mettre en oeuvre les recommandations de la Commission du Bâtiment, notamment celles qui suggèrent que les communes jouent un rôle plus proactif dans le processus de planification urbanistique et la création d'un registre des procédures d'autorisation:

„Il existe surtout dans les villes des surfaces d'envergure appréciable, non bâties et non affectées à d'autres fins. Selon l'avis de la Commission du Bâtiment les autorités communales devraient procéder à un appel d'offres aux architectes pour développer un plan d'aménagement particulier (PAP) pour l'ensemble des terrains compris dans de tels îlots, même si, le cas échéant, ces terrains appartiennent à plusieurs propriétaires. La réalisation d'un PAP est dans ces cas facilitée par la disponibilité d'infrastructures routières longeant cet îlot, de sorte qu'il suffirait d'y prévoir, à côté des immeubles d'habitation, l'aménagement de quelques routes de passage, à utiliser par les futurs habitants. L'avantage de cette démarche d'aménagement proactive résidera en un gain de temps qui peut être évalué à quelque 4 à 5 ans.²⁰

Afin d'améliorer la transparence au niveau des délais des procédures d'autorisation, chaque commune devrait être obligée à tenir un registre des procédures d'autorisation, renseignant les dates auxquelles lesdites procédures sont respectivement entamées et clôturées, ainsi que l'indication si le dossier remis par le requérant est complet ou non.²¹

3.3. Augmentation des densités de bâti

La Chambre des Métiers fait sienne la recommandation de la Commission du Bâtiment pour relever les hauteurs maxima constructibles:

„La Commission du Bâtiment est également d'avis qu'il y a lieu de revoir, aux endroits où un relèvement des hauteurs maxima constructibles n'affecterait pas outre mesure l'harmonie architecturale d'un quartier, les coefficients maxima d'utilisation du sol (CMU). Ainsi, le fait d'ajouter un ou deux niveaux supplémentaires à des constructions permettrait d'augmenter la densité de la construction et de satisfaire aux exigences posées par une politique d'aménagement du territoire

20 Commission du Bâtiment; Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004); p. 36

21 Idem; p. 37

*respectueuse des principes du développement durable en général, et de ceux relatifs à une gestion plus rationnelle des sols en particulier.*²²

La Chambre des Métiers donne à considérer que des constructions plus denses réduiraient l'impact du terrain à bâtir dans le coût du logement et qu'une densité plus élevée aurait de ce fait un effet stabilisateur sur les prix immobiliers.

3.4. Reconduction des mesures fiscales introduites en 2002

Il est à regretter que les responsables politiques s'opposent à la reconduction des mesures fiscales introduites, pour une durée déterminée, par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, ce qui aggrave la distorsion fiscale entre les cas de figure d'une cession à un acquéreur privé et un acquéreur public, auquel cas le vendeur bénéficiera d'une exemption de l'impôt.

Si d'aucuns affirment que ces mesures n'avaient pas eu d'effet favorable sur l'offre de terrains à bâtir et de logements, la Chambre des Métiers se doit de constater qu'aucune étude officielle tendant à mesurer l'impact des mesures fiscales n'a été rendue publique à ce jour. En tout état de cause, et vu la longueur et la lenteur des procédures d'autorisation démontrées ci-dessus, un effet positif ne pouvait se faire au cours des premières années d'application de la loi. Au regard de ces considérations, la Chambre des Métiers exige la reconduction de ces mesures fiscales.

3.5. Extension contrôlée des périmètres d'agglomération

Sans vouloir encourager le développement tentaculaire des localités le long des axes routiers existants, la Chambre des Métiers estime que dans certains cas une extension contrôlée des périmètres d'agglomération pourrait accélérer la réalisation des objectifs fixés par la législation en matière d'aménagement du territoire et le „Plan Logement“.

3.6. Mesures fiscales rendant attractif l'emphytéose pour le secteur privé

Selon la Chambre des Métiers la formule de l'emphytéose pourrait être rendue attractive pour le secteur privé à travers des mesures fiscales.

3.7. Instauration d'un guichet unique de l'urbanisme

La Chambre des Métiers se permet de mettre en question les attributions et le mode de fonctionnement actuels de la commission d'aménagement. Comme celle-ci est composée exclusivement de membres issus d'autres administrations qui ne se réunissent qu'une ou deux fois par semaine, il semble irréaliste de confier à un tel organe les tâches qui lui sont actuellement dévolues par la loi.

En effet, une fois que toutes les communes auront atteint leur rythme de croisière pour la réforme de leur plan d'aménagement général, la commission risque de se voir submergée de nouveaux projets à aviser dans des délais assez brefs, ce qui ne manquera pas de nuire à la qualité du travail fourni et risquera de ne pas aboutir au changement de paradigme tel que le législateur l'a souhaité en 2004, sans parler des blocages administratifs inévitables.

La Chambre des Métiers préconise dès lors la transformation de cette commission consultative en un véritable guichet unique de l'urbanisme avec toutes les conséquences qu'une telle option comportera, tant en termes de moyens financiers, qu'en termes de ressources humaines.

La création d'un tel guichet unique s'inscrirait d'ailleurs dans la ligne droite des revendications, tant patronales que gouvernementales, par son approche intégrée, permettant, d'une part, aux professionnels de l'immobilier et aux propriétaires de terrains d'avoir un interlocuteur unique pour l'obtention de toutes les autorisations requises et, d'autre part, au Gouvernement de regrouper au mieux les compétences et le savoir-faire dont il dispose en la matière. Cette démarche pourrait utilement s'inspirer de l'expérience concluante que le Gouvernement a connue par la création d'une administration de la gestion de l'eau, qui est devenue l'unique interlocuteur compétent en matière de politique de l'eau.

*

²² Commission du Bâtiment; Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004); p. 37

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad articles 1 à 14:

Ces articles ne soulèvent de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière. En ce qui concerne ses remarques plus générales, elle se permet de renvoyer le lecteur à la deuxième partie du présent avis.

Ad article 15:

La Chambre des Métiers prend acte de ce que la taxe communale spécifique sur certains immeubles ne revêt pas un caractère obligatoire, mais optionnel. Dans ce contexte, elle se doit cependant de relever que les communes signataires du Pacte Logement s'engagent à introduire ladite taxe.

En ce qui concerne les effets possibles de la taxe sur le marché immobilier, la Chambre des Métiers renvoie à la deuxième partie du présent avis.

Ad articles 16 et 17:

Ces articles ne soulèvent de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière. En ce qui concerne ses remarques plus générales, elle se permet de renvoyer le lecteur à la deuxième partie de son avis.

Ad article 18:

L'article 18 prévoit les exemptions du paiement de la taxe dans les cas suivants:

- projet de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation,
- vente/cession pour l'année en cours et les deux années subséquentes,
- activité agricole à titre professionnel,
- réservation d'une place à bâtir ou d'un logement pour le propriétaire ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par règlement communal.

Si ces exemptions de la taxe peuvent paraître justifiées, la Chambre des Métiers se demande toutefois comment le contrôle et le suivi de cette mesure pourraient être mis en oeuvre en pratique, alors que les autorités locales risquent de verser dans l'arbitraire, surtout dans le dernier cas de figure.

Ad articles 19 à 24:

Ces articles ne soulèvent de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière. En ce qui concerne ses remarques plus générales, elle se permet de renvoyer le lecteur à la deuxième partie du présent avis.

Ad article 25:

Le présent article définit le montant de la taxe spécifique, comme suit:

- Immeubles bâtis:
 - 1er exercice: 500 euros/logement
 - 2e exercice: 1.000 euros/logement
 - exercices suivants: 1.500 euros/logement
- Terrains à bâtir:
 - 15 euros/m².

La Chambre des Métiers prend acte de ce que le projet sous avis se borne à définir une limite maximale, les communes étant partant libres d'introduire la taxe et d'en fixer le montant, à condition de respecter le plafond fixé par la présente.

Il est à noter que la taxe maximale à prélever sur les terrains à bâtir équivaut à 1.500 euros par are, de sorte que pour un terrain de 5 ares, elle pourrait atteindre 7.500 euros.

Ad articles 26 à 31:

Ces articles ne soulèvent de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière. En ce qui concerne ses remarques plus générales, elle se permet de renvoyer le lecteur à la deuxième partie du présent avis.

Ad article 32:

L'article 54 de la loi modifiée du 25 février 1979 est complété par l'alinéa suivant: „*Le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions*“.

Selon la Chambre des Métiers, il n'est pas nécessaire que le fonds détienne desdites participations pour mener à bien sa mission primaire qui est celle de réaliser des logements à coût modéré. En effet, la modification en cause pourrait être interprétée en ce sens que le Fonds pourrait désormais détenir des parts/actions d'une entreprise de construction. Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers s'oppose à la modification de l'article 54.

Ad article 33:

En ce qui concerne la modification de l'article 104 qui traite de la mise en oeuvre de l'obligation de construire, le projet sous avis prévoit que „*même en cas de procédure d'expropriation, la commune est en droit de percevoir la taxe jusqu'à ce que la procédure d'expropriation arrive à son terme*.“

La Chambre des Métiers constate que le même fait, la non-affectation d'un terrain à bâtir à la construction endéans un certain délai, est sanctionné à deux reprises: une première fois par la procédure d'expropriation et une deuxième fois par le paiement de la taxe.

L'article 108bis est modifié afin de permettre, dans le cadre des dispositions transitoires de cet article, des dérogations ponctuelles et circonscrites de certaines dispositions du PAG d'une commune par un PAP.

La Chambre des Métiers voudrait rendre attentif les auteurs du projet à une erreur matérielle qui s'est glissée dans la proposition de texte en ce sens qu'il faut qu'une „*telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique*“ du PAG, et non du PAP. En tenant compte de ce redressement le nouveau libellé se lirait comme suit:

„Par dérogation à l'article 25 de la présente loi, les plans et projets d'aménagement général n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes prévues à l'alinéa 1, peuvent être modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier établi conformément à la procédure prévue à l'article 30 de la présente loi, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement général et que dans son avis le ministre y ait marqué son accord.“

Ad articles 34 à 37:

Ces articles ne soulèvent de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière. En ce qui concerne ses remarques plus générales, elle se permet de renvoyer le lecteur à la deuxième partie du présent avis.

*

5. CONCLUSION GENERALE

L'objectif du projet de loi sous avis est de promouvoir l'habitat et d'instituer une politique active de maîtrise du foncier. En vue de faire baisser – sinon de stabiliser de manière durable – les prix, il envisage toute une série de nouvelles mesures.

La Chambre des Métiers constate que la motivation sous-jacente au présent projet est liée à la conviction des responsables politiques que le marché immobilier se caractérise par un profond déséquilibre entre l'offre et la demande, déficience du marché qu'il faudrait corriger par une intervention plus poussée des autorités publiques. Or, la Chambre des Métiers a démontré, en se basant sur des données statistiques, que la hausse des prix sur la période récente est certes prononcée, mais qu'elle ne présente pas pour autant un caractère exceptionnel, si on se place dans un contexte historique. La même remarque vaut d'ailleurs lorsqu'on compare l'évolution des prix au Luxembourg à celle affichée par d'autres pays européens.

Face à une demande de logements très dynamique, la montée des prix s'explique par une réactivité insuffisante de l'offre, qui peine à suivre cette évolution. Les tensions se manifestant sur le marché immobilier sont essentiellement dues à deux facteurs:

- La complexité et la lourdeur des procédures administratives: La multiplication des interlocuteurs et des différentes étapes préalables à l'attribution d'une autorisation de construire, ainsi que des réclamations systématiques aux différents stades de la procédure de la part d'une population dont le seuil de tolérance face à de nouveaux projets de construction diminue continuellement, augmentent le délai des procédures et freinent la réactivité de l'offre face aux variations de la demande. Il faut rappeler que pour un seul projet de construction les intéressés peuvent réclamer à 14 niveaux différents. Ainsi, ces procédures, en tendant à une raréfaction artificielle des terrains, génèrent par elles-mêmes, au cours de périodes de forte demande, une hausse des prix. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers a cité un exemple concret d'un projet immobilier pour lequel la durée de la procédure s'est élevée à 6 ans.
- Une mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir: or, la rétention de terrains n'est pas à confondre avec la spéculation. La réalité est en effet autrement plus complexe, cette rétention ayant des causes multiples.

Par une évaluation succincte, la Chambre des Métiers a tenté d'estimer l'offre potentielle de logements qui correspond au nombre de logements susceptibles d'être réalisés au sein des réserves foncières situées endéans les périmètres d'agglomération, et ce pour un niveau de densité donné. Par ailleurs, elle a évalué la demande potentielle de logements en se basant sur les projections relatives au nombre de ménages en 2030. Les résultats montrent que l'offre potentielle suffit pour couvrir la demande actuelle, ainsi que celle des années à venir. Ce n'est qu'en se plaçant dans une perspective du long terme, en l'occurrence l'année de référence 2030, que l'offre potentielle de terrains à bâtir risque de s'épuiser en fonction du scénario démographique retenu. Or, il semble d'ores et déjà incontournable de relever la densité de bâti afin de garantir une gestion plus rationnelle des sols, avant d'étendre les périmètres d'agglomération actuels.

Concernant les mesures que le Gouvernement se propose de mettre en oeuvre à travers le projet sous avis, la Chambre des Métiers craint qu'un certain nombre d'entre elles auront un effet contre-productif, en termes de prix, et que d'autres mesures ne seront, faute de ressources financières, humaines et techniques suffisantes, inapplicables en pratique.

Les principales critiques à l'encontre du projet peuvent se résumer comme suit:

- Certaines mesures sont susceptibles d'entretenir, voire de renforcer, la tendance à la hausse des prix immobiliers.
 - L'augmentation du volume de la demande de la part de l'Etat, des communes et des autres promoteurs publics qui entendent acquérir des terrains afin de créer des réserves foncières, va exercer une pression à la hausse sur les prix des terrains à bâtir. Cette évolution sera amplifiée par le fait que la demande se concentrera géographiquement sur quelques communes du pays, en l'occurrence les communes IVL.
 - L'exemption d'impôt accordée au propriétaire cédant son bien immobilier à un acteur public, risque de conduire à des hausses des prix dans le cas de figure d'une vente à une personne privée, physique ou morale. Ainsi, le propriétaire ne pouvant bénéficier de ladite exemption imputera probablement „la pénalité fiscale“ implicite sur le prix de vente. Il en résulte un renchérissement des logements sur le marché immobilier non subventionné.
 - Concernant la taxe communale spécifique que le projet se propose d'introduire, la Chambre des Métiers a mis en exergue les incohérences rencontrées à ce niveau. Selon elle, seule une taxe nationale, dont le montant serait suffisamment élevé pour inciter les propriétaires de terrains à bâtir à les céder, constituerait un instrument de pilotage efficace.
- L'allègement des procédures administratives et la réduction de leur durée constituent un autre point faible du projet sous avis, alors que la seule mesure y prévue est la dérogation, sous certaines conditions, d'un PAP par rapport au PAG. De ce fait, la durée et la complexité des procédures continueront à renchérir l'habitat.
- L'implémentation des mesures proposées risque de se heurter à des moyens budgétaires limités. Hormis quelques rares exceptions, les communes ne disposent pas des moyens budgétaires nécessaires pour acquérir des terrains. Ceci vaut surtout pour la mise en oeuvre de l'emphytéose et du droit de superficie, ces deux formules ne procurant qu'une recette symbolique. De surcroît, la taille réduite de la plupart des communes fait qu'elles ne disposent pas de moyens techniques suffisamment adaptés pour intervenir efficacement sur les marchés fonciers et du logement. Il s'y ajoute encore un manque de personnel qualifié.

- L'extension des missions du „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ risque de donner lieu à des situations de concurrence déloyale par rapport aux acteurs privés, en ce qu'elle équivaut à la signature d'un chèque en blanc. Dans un contexte historique, il faut constater que le Fonds s'éloigne progressivement de sa vocation première qui est la réalisation de logements à coût modéré pour adopter une approche de plus en plus commerciale.
- Si le projet annonce qu'il faut „*augmenter l'offre nouvelle, non seulement dans le secteur subventionné, mais aussi dans les autres catégories de logements*“, il reste au niveau des mesures concrètes qu'il propose, très loin derrière ces déclarations, alors que la grande majorité de celles-ci ne fait que renforcer l'interventionnisme public sur le marché immobilier pour desservir le secteur subventionné (droit de préemption, exemption d'impôt, emphytéose, droit de superficie, etc.). Dans ce contexte, il est à regretter qu'il ne soit pas mis un terme à la discrimination entre acteurs publics et privés.

La Chambre des Métiers ne s'est toutefois pas bornée à critiquer le projet, mais elle a émis des recommandations concrètes et qui ont pour objectif essentiel de:

- alléger et de raccourcir les procédures administratives, ces propositions concernant avant tout la loi du 19 juillet 2004,
- augmenter les densités de bâti,
- étendre de façon prudente et contrôlée les périmètres d'agglomération,
- prévoir des mesures fiscales rendant attractif l'emphytéose pour le secteur privé,
- instaurer un guichet unique de l'urbanisme.

Après analyse et consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers doute fortement de l'efficacité des mesures proposées par le projet de loi pour aboutir à une véritable maîtrise du foncier, et elle ne peut accepter le présent projet de loi que sous la condition expresse qu'il soit tenu compte de toutes ses critiques formulées à son encontre et de ses propositions ou recommandations.

Luxembourg, le 25 mai 2007

Pour la Chambre des Métiers,

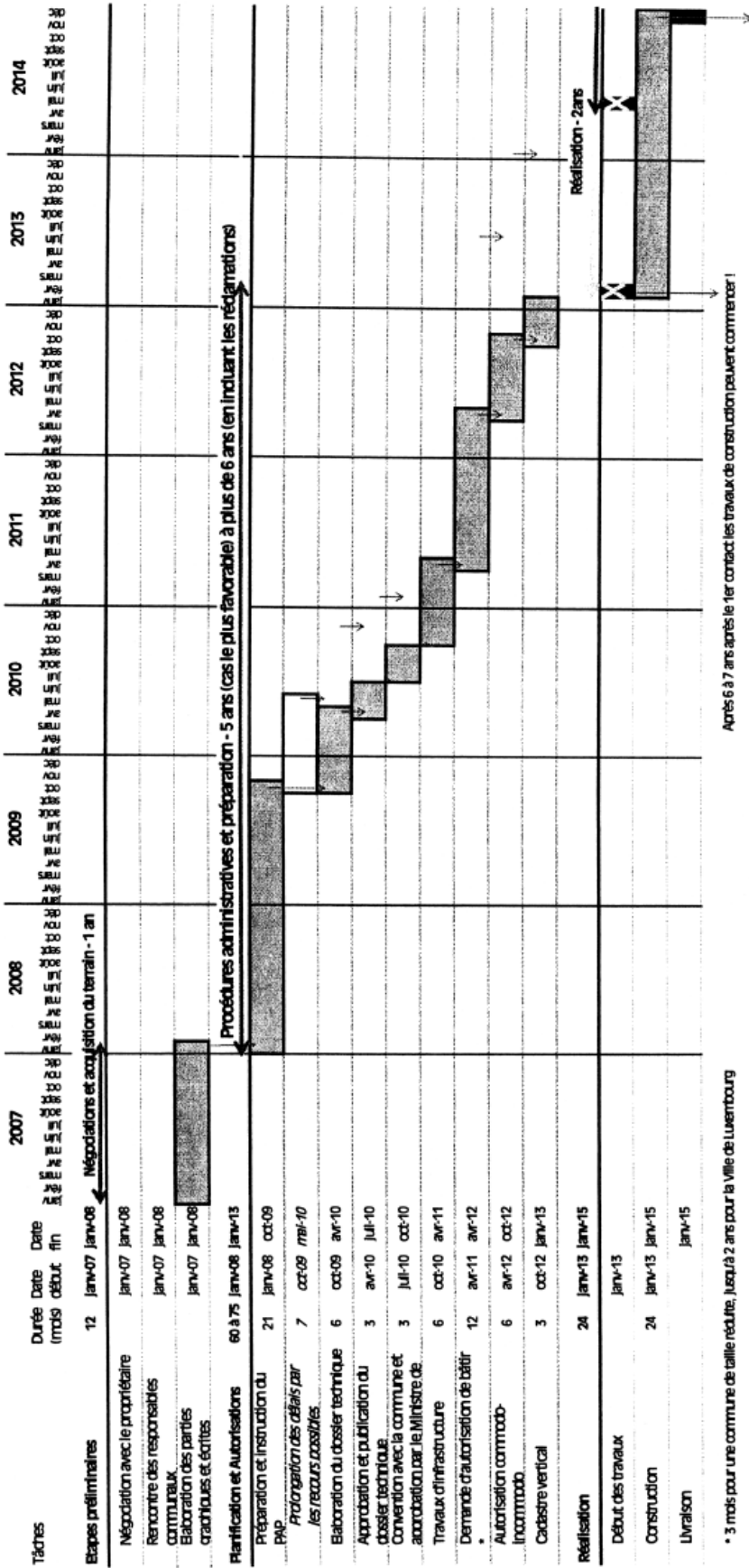
Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER

*

ANNEXE

La durée des procédures administratives peut représenter 75 mois par rapport à 36 mois pour le développement et la réalisation d'un projet de construction.



* 3 mois pour une commune de taille réduite, jusqu'à 2 ans pour la Ville de Luxembourg

Après 6 à 7 ans après le 1er contact les travaux de construction peuvent commencer!

Du premier contact à la mise sur le marché, 8 à 10 ans passent!

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/04

N° 5696⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(7.6.2007)

SOMMAIRE:

1ère partie: Situation sur le marché du logement luxembourgeois et relevé des aides existantes

- I. Situation du marché du logement
 - I.1. La demande de logements
 - I.1.1. Evolution de la population du Grand-Duché depuis 1980
 - I.1.2. Principaux indicateurs démographiques en 2004 et 2005
 - I.1.3. Evolution du nombre des autorisations de bâtir depuis 1984
 - I.2. L'offre de logements
 - I.2.1. Logements existants
 - I.2.2. Logements nouvellement construits
 - I.2.3. Evolution des prix des terrains à bâtir entre 1992 et 2002
 - I.2.4. Niveau des loyers
 - I.2.5. Part des dépenses consacrées au logement
 - I.3. Les caractéristiques des propriétaires et locataires
 - I.4. La qualité des logements
- II. Relevé des mesures d'aide au logement existantes
 - II.1. Aides aux promoteurs publics
 - II.2. Aides directes
 - II.2.1. Aides accordées par le ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement
 - II.2.2. Aides accordées par d'autres ministères
 - II.3. Aides indirectes: les avantages fiscaux
- III. Nécessité d'une étude approfondie des besoins tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif

2ème partie: Commentaire des articles du projet de loi

- I. Le pacte logement
- II. La promotion de l'emphytéose et du droit de superficie
 - II.1. L'emphytéose
 - II.2. Le droit de superficie
- III. Le droit de préemption
 - III.1. Le droit de propriété
 - III.2. Le droit de préemption
- IV. Introduction de deux nouvelles taxes
 - IV.1. L'introduction d'une nouvelle taxe communale pour lutter contre la rétention immobilière
 - IV.2. Nouvelle sanction à l'obligation de construire
- V. Les mesures fiscales
- VI. Les modifications de la loi concernant l'aide au logement
 - VI.1. Hausse du plafond de la participation étatique
 - VI.2. Extension des missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (Fonds du logement)
- VII. Augmentation de l'impôt foncier
- VIII. Conclusion

*

Par lettre du 22 mars 2007 (Réf. 08-PresidentChambreEmployésPrivés.doc/2007-517/JK), Monsieur Fernand Boden, ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Ce projet de loi a pour objet l'instauration de nouvelles mesures dans le cadre d'une politique active de maîtrise du prix du foncier.

Pour ce faire, d'une part, il crée de nouveaux instruments, notamment le pacte „logement“ avec les communes, et, d'autre part, il améliore les instruments existants afin d'aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg.

Ce paquet „logement“ avait été annoncé par le Premier ministre dans la déclaration sur l'état de la Nation du 2 mai 2006.

2. La CEP•L salue la volonté du Gouvernement de stabiliser, voire de baisser de manière durable les prix du foncier et de l'habitat, tout en estimant que toute nouvelle orientation des efforts en matière de logement doit reposer sur une analyse solide de l'efficacité des aides préexistantes, ainsi que des besoins concrets en matière de logements.

3. Le présent avis se compose de deux parties: l'une plus générale, présentant une vue d'ensemble de la situation du marché du logement et des aides existantes dans ce domaine au Luxembourg, tandis que la deuxième partie a trait aux dispositions du projet de loi et aux commentaires y relatifs de la Chambre des employés privés.

*

1ère PARTIE

**SITUATION SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT LUXEMBOURGEOIS
ET RELEVÉ DES AIDES EXISTANTES**

3bis. Cette première partie du présent avis comprend en premier lieu une analyse de la situation du marché du logement luxembourgeois. Ensuite, est dressé brièvement un relevé des aides existantes à ce jour dans le domaine du logement, pour conclure que l'exercice effectué par la CEP•L ne permet pas de tirer des conclusions définitives, notamment du fait du caractère parcellaire des données à sa disposition, mais révèle quand même la nécessité de procéder à une analyse approfondie de la situation, des besoins et des aides en matière de logement avant de pouvoir mener une réforme qui se veut efficace.

*

I. SITUATION DU MARCHÉ DU LOGEMENT¹

4. Les facteurs susceptibles de provoquer un décalage entre l'offre et la demande de logements sont avant tout de nature socio-économique et démographique.

Ainsi, du côté de la demande de logements, la variable „évolution de la population“ apparaît comme un facteur-clé, elle-même fonction notamment de la croissance économique.

Du côté de l'offre de logements, le nombre de logements autorisés et achevés traduit en quelque sorte la façon dont le marché du logement répond à cette demande, ceci également au niveau des prix des logements offerts.

Ensuite, sont abordées brièvement les caractéristiques des propriétaires et locataires luxembourgeois.

Finalement, un aspect important de la situation sur le marché du logement consiste dans la qualité des logements. Une pénurie de logements peut en effet exister non seulement en termes quantitatifs, mais également en termes qualitatifs.

I.1. La demande de logements***I.1.1. Evolution de la population du Grand-Duché depuis 1980***

5. La population du Grand-Duché est toujours croissante et ceci notamment depuis le début des années 80. D'après les derniers chiffres disponibles du Statec, la situation démographique se présentait comme suit.

Au 1er janvier 2006, le Grand-Duché comptait 459.500 habitants, ce qui correspond à une augmentation de la population totale de 1% par rapport à 2005.

¹ Sources: Rapports d'activité 2005 et 2006 du ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Statec et Avis annuels 2006 et 2007 du Conseil économique et social

Tableau 1: Evolution de la population entre 1980 et 2006

Année	Population au 1er janvier ⁽¹⁾	Accroissement total ⁽¹⁾	Variation en %
1985	366.200		
1990	379.300	+ 13.100	+ 3,58
1995	406.600	+ 27.300	+ 7,20
2000	433.600	+ 27.000	+ 6,64
2001	439.000	+ 5.051	+ 1,25
2002	444.050	+ 4.250	+ 1,15
2003	448.300	+ 3.323	+ 0,96
2004	451.600	+ 3.458	+ 0,74
2005	455.000	+ 4.421	+ 0,75
2006	459.500	+ 4.500	+ 1,00

Source: STATEC; (1) chiffres arrondis

Pendant la seule période de 1995 à 2006, la population a connu une augmentation du nombre de ses habitants de 52.900 unités (+13%).

Tableau 2: Evolution de la population du Grand-Duché entre 1981 et 2006

Année (au 1er janvier)	Population totale	Population luxembourgeoise	Population étrangère
1981	364.600	268.800	95.800
1987	369.400	269.050	100.350
1990	379.300	273.400	105.900
1991	384.400	274.400	110.000
1992	389.800	275.100	114.700
1993	395.200	275.500	119.700
1994	400.900	276.400	124.500
1995	406.600	274.100	132.500
1996	412.800	274.800	138.000
1997	418.300	275.500	142.800
1998	423.700	276.000	147.700
1999	429.200	276.300	152.900
2000	433.600	276.300	157.300
2001	439.000	276.900	162.100
2002	444.050	277.330	166.720
2003	448.300	277.600	170.700
2004	451.600	277.400	174.200
2005	455.000	277.600	177.400
2006	459.500	277.700	181.800
Variations 1981-2006	+ 94.650 (+26,0%)	+ 7.200 (+2,7%)	+ 87.450 (+92,7%)

Source: STATEC

6. Depuis le début des années 80, le taux de croissance de la population étrangère est de 11,7 fois supérieur à celui de la population indigène.

Entre 1981 et 2006, la population étrangère a représenté 92,7% de l'accroissement de la population totale. Ainsi, le rapport population luxembourgeoise/population étrangère était de 2,8 en 1981 et il n'est plus que de 1,53 en 2006.

I.1.2. Principaux indicateurs démographiques en 2004 et 2005

7. D'après les données fournies par le STATEC, les tendances principales concernant l'année 2005 par rapport à l'année 2004 ont été les suivantes:

- Légère baisse du nombre des naissances: en 2005, le nombre des naissances vivantes s'élevait à 5.371 unités contre 5.452 unités en 2004, soit -1,5%.
- Légère augmentation du nombre des décès: en 2005, le nombre des décès était de 1,2% supérieur à celui enregistré en 2004, soit 3.621 contre 3.578.
- Solde naturel (naissances/décès): l'excédent des naissances par rapport aux décès s'élève en 2005 à 1.829 unités contre 1.874 en 2004 (-2,4%).
- Forte progression des flux migratoires: en 2005, l'excédent migratoire a été plus élevé qu'en 2004, soit +69%, pour s'élever à 2.671 unités.

I.1.3. Evolution du nombre des autorisations de bâtir depuis 1984

8. Entre 1984 et 1991, le nombre des autorisations de bâtir n'a quasiment pas cessé d'augmenter, pour atteindre un niveau historique en 1991 avec 4.452 unités (+78% par rapport à 1980).

Après une diminution au milieu des années 1990, où le nombre d'autorisations oscillait autour des 3.000 par année, les dernières années connaissent à nouveau une forte augmentation.

Ainsi, en 2004, le nombre de logements autorisés était à nouveau en nette progression (+16,5%) avec 3.919 logements contre 3.364 en 2003. En 2005, le niveau de 1991 est largement dépassé.

Quant à l'année 2006, il y a lieu de relever que le nombre de logements autorisés (cumul des mois 1-9), a de nouveau progressé comparé à la même période de l'année 2005, soit de 2,5%. Ainsi, le nombre est passé de 2.884 unités en 2005 à 2.957 unités en 2006.

Tableau 3: Autorisations de bâtir délivrées selon les différentes catégories de bâtiments en 2005 et 2006 (cumul des mois 1-9)

	2005	2006	variation %
	autorisations		
Maisons individuelles	850	916	+7,8
Maisons à appartements			
- bâtiments	226	236	+4,4
- logements	1.978	1.873	-5,3
Logements dans bâtiments non résidentiels	56	168	
Total logements	2.884	2.957	+2,5

Source: STATEC – indicateurs rapides

9. Selon le tableau ci-dessus, le nombre de logements des maisons individuelles autorisées a augmenté de 7,8% en 2006 par rapport à 2005 (9 premiers mois). Celui concernant les logements dans les maisons à appartements par contre affiche une diminution de 5,3% pour les 9 premiers mois de l'année.

I.2. L'offre de logements

I.2.1 Logements existants

10. En 2002, le nombre des transactions immobilières, toutes catégories confondues, s'est élevé à 7.860 unités, soit 5% en moins par rapport à la moyenne de la période 1992-2002. Le nombre de ventes des maisons unifamiliales comprenait 2.214 unités, celui des appartements 2.236 unités.

Quant aux prix moyens de vente, ceux-ci ont progressé de 80% en dix ans pour les maisons unifamiliales pour se situer à 319.000 euros en 2002, alors que la progression du prix moyen de vente des appartements fût moins prononcée pour la même période (+43%) pour arriver à 169.000 euros en 2002.

11. Durant une période qui s'étend de mai 2002 à janvier 2005, l'Administration de l'enregistrement et des domaines a enregistré 25.511 mutations immobilières, dont 12.187 relatifs à des appartements, studios, duplex, etc. (47,8%) et 8.958 concernant des maisons (35,1%).

En moyenne sur ces trois années, il y a donc eu plus de transactions qu'en 2002.

Quant au type de transactions, celles-ci concernaient notamment des ventes proprement dites avec 17.580 transactions (69%), 4.192 ventes en état futur d'achèvement (16,4%) et 1.335 acquisitions en vue d'une revente (5,2%).

I.2.2 Logements nouvellement construits

a) Evolution du nombre des logements achevés entre 1990 et 2004

12. Entre 1990 et 2004, 35.686 logements ont été achevés sur le territoire du Grand-Duché, correspondant en moyenne à 2.379 unités par année.

Entre 1990 et 1999, cette moyenne a été de 2.484 logements achevés contre seulement 2.168 logements achevés pour la période 2000-2004.

13. En 1990, quelque 56% de l'ensemble des logements achevés constituaient encore des maisons unifamiliales. Quatorze années plus tard, ce pourcentage a sensiblement diminué pour se situer à 39%. Aux 841 maisons unifamiliales réalisées en 2004, correspond une surface totale construite de 238.152 m², soit un volume bâti de 793.116 m³.

14. Quant aux appartements achevés, leur quote-part a atteint 51% de l'ensemble des logements achevés en 2004 contre seulement 30% en 1990. Aux 1.099 appartements correspondent 140.571 m² de surface construite ainsi que 484.282 m³ de volume bâti pour l'année 2004.

b) Aspects quantitatifs concernant les logements réalisés

– *Evolution de la taille moyenne des logements:*

15. La surface habitable moyenne par maison unifamiliale est quasiment restée stable en 2004 par rapport à l'année précédente: 179,8 m² en 2003 contre 180,2 m² en 2004. De même concernant celle des logements dans les immeubles collectifs, avec 85,0 m² en 2003 contre 87,5 m² en 2004.

Or, de 1996 à 2004, la surface habitable moyenne par maison unifamiliale a augmenté de 6,9%, celle des logements en maisons à appartement de 12,6%.

Tableau 5: Evolution de la taille des logements entre 1996 et 2004 (en m²)

Année	Surface habitable par maison unifamiliale	Variations en %	Surface habitable moyenne par appartement	Variations en %
1996	168,6		77,7	
1997	169,8	+ 0,7	76,3	- 1,8
1998	172,4	+ 1,5	79,1	+ 3,6
1999	171,0	- 0,8	68,4	- 13,5
2000	174,7	+ 2,2	82,6	+ 20,8
2001	175,2	+ 0,3	85,2	+ 3,1
2002	180,7	+ 3,1	86,2	+ 1,2
2003	179,8	- 0,5	85,0	- 1,4
2004	180,2	+ 0,4	87,5	+ 2,5

Source: STATEC – bulletin 8/2006

– Evolution du nombre de logements achevés par immeubles à appartements:

16. Les 186 immeubles à appartements réalisés au total en 2004 comprenaient 1.099 unités de logements.

Tableau 6: Evolution du nombre des immeubles à appartements/de logements achevés par bâtiment entre 1993 et 2003

Année	Nombre d'immeubles à appartements	Nombre de logements dans immeubles à appartements	Rapport nombre de logements/bâtiment
1993	191	1.447	7,6
1994	140	1.140	8,1
1995	152	1.259	8,3
1996	110	813	7,3
1997	111	843	7,6
1998	164	1.403	8,6
1999	182	1.580	8,7
2000 ⁽¹⁾	95	642	6,8
2001	150	1.237	8,2
2002	119	1.085	9,1
2003	162	1.118	6,9
2004	186	1.099	5,9

Source: STATEC – bulletin 8/2005

(1) Concernant la production de l'année 2000, le Statec note que la série statistique des bâtiments achevés subit une rupture de continuité (cf. décalage entre la date d'achèvement théorique appliquée jusqu'en 1999 et la date d'achèvement effective appliquée dès 2001) qui conduit à des résultats sous-évalués et donc non comparables à ceux des années précédentes.

c) Investissements et prix

17. En 2004, le prix par logement dans le cas des maisons unifamiliales a continué à progresser par rapport à 2003, soit de 9,0%. Entre 1990 et 2000, cette progression était de 57,5%.

Quant au prix par logement dans le cas des immeubles à appartements, celui-ci a évolué moins fortement en 2004, soit de 4,2% par rapport à l'année 2003. De 1990 à 2000, ces prix ont progressé de 40%.

Concernant le genre des bâtiments, les 841 maisons unifamiliales construites constituent 39% de l'ensemble des logements contre 42% durant la période 1996-2000.

Tableau 7: Prix par logement et par m² de surface habitable entre 1970 et 2004

Année	Maisons unifamiliales				Logements dans immeubles à appartements			
	Prix par logt en euros	Var. en %	Prix par m ² de surface hab. en euros	Var. en %	Prix par logt en euros	Var. en %	Prix par m ² de surface hab. en euros	Var. en %
1970	34.903		261		21.344		261	
1980	91.869		632		46.182		540	
1985	123.823		827		69.509		812	
1990	170.873		1.069		87.258		1.004	
1991	180.243	5,5	1.135	6,2	79.747	-8,6	1.021	4,8
1992	198.637	10,2	1.215	7,1	91.349	14,5	1.217	6,9
1993	206.891	4,2	1.246	2,6	93.133	2,0	1.229	0,9
1994	216.460	4,6	1.309	4,9	98.489	5,7	1.306	6,2
1995	216.758	0,2	1.299	-0,7	98.537	0,0	1.284	-1,8
1996	224.046	3,3	1.329	2,3	93.679	-5,0	1.253	-2,4
1997	231.631	3,4	1.364	2,6	97.372	3,9	1.244	-0,7
1998	238.622	3,0	1.384	1,5	110.100	13,1	1.408	13,2
1999	248.400	4,1	1.453	4,9	98.000	-11,0	1.490	+5,8
2000	269.200	8,4	1.541	6,1	122.000	24,5	1.492	0,1
2001	279.900	4,0	1.597	3,6	125.800	3,1	1.489	-0,2
2002	297.000	6,1	1.644	2,9	127.000	1,0	1.457	-2,1
2003	314.746	6,0	1.750	6,4	144.263	13,2	1.681	15,4
2004	343.115	9,0	1.904	8,8	150.293	4,2	1.727	2,8

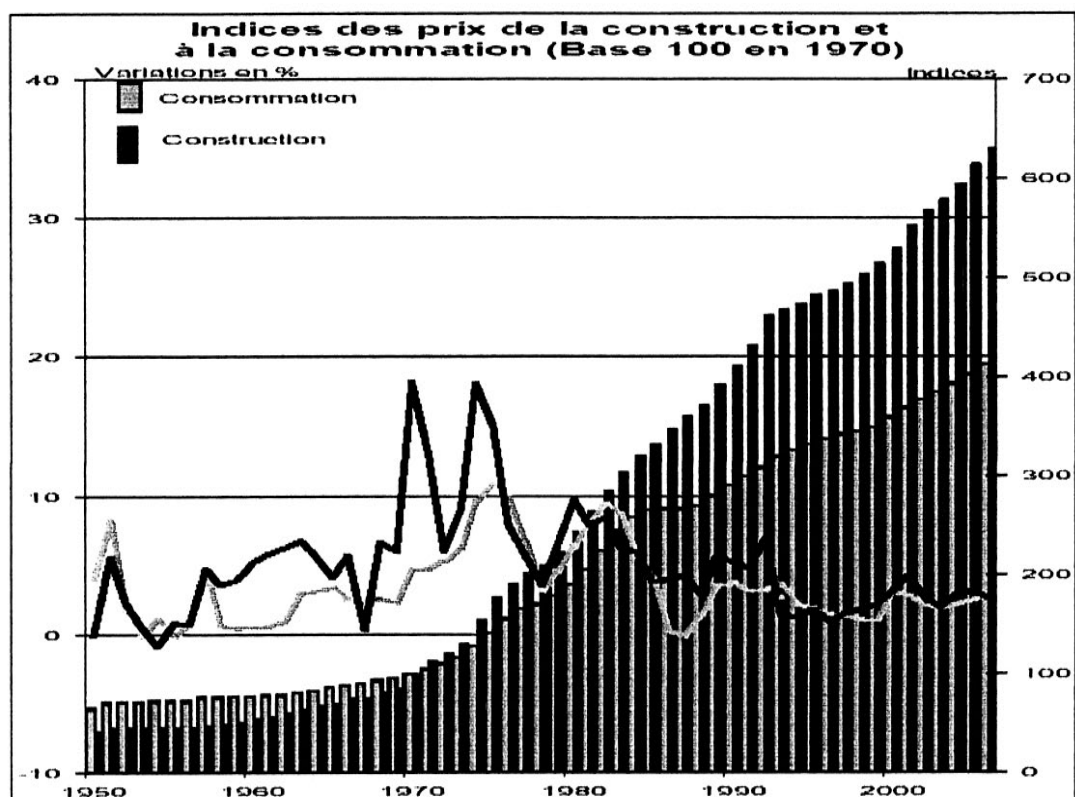
Source: STATEC – bulletin 8/2005

18. L'indice des prix de la construction a atteint en 2006 le taux de 629,56 points, correspondant à une augmentation de 2,6% par rapport à celui atteint en 2005. A titre comparatif, la progression annuelle moyenne pendant les années 1993-2000 fut de 1,7%.

Entre 2000-2006, cet indice a progressé en moyenne de 2,9% par année, ce qui constitue une accélération considérable.

Le graphique suivant indique par ailleurs la progression prononcée de l'indice des prix de la construction par rapport à l'indice de prix à la consommation au cours des cinquante dernières années.

Graphique 1: Evolution des indices des prix de la construction et à la consommation entre 1950 et 2006 (base 100 en 1970)



Source: STATEC

1.2.3 Evolution des prix des terrains à bâtir entre 1992 et 2002

19. Le renchérissement des logements proposés à la vente est notamment dû à une très forte hausse des prix des terrains à bâtir depuis le début des années 90 jusqu'à nos jours.

Entre 1992 et 2002, le nombre des ventes de terrains à bâtir a diminué d'année en année pour passer de 1.618 à seulement 926 ventes enregistrées dix ans plus tard (-43%).

Concernant le prix de vente des terrains à bâtir, celui-ci a par contre évolué dans l'autre sens endéans la même période pour passer de 5.574 euros par are en 1992 à 15.226 euros en 2002, soit presque le triple sur une période de dix ans seulement.

Selon le Statec, l'absence d'une évolution stable et continue des prix des terrains à bâtir est due au fait qu'il n'est pas possible de faire la distinction entre les terrains à bâtir proprement dits et les terres sans infrastructure classées comme tels, qui sont acquises en vue d'un lotissement ultérieur.

Ainsi, pour certaines années par exemple, les prix moyens connaissent des diminutions importantes par rapport à l'année précédente (ex. 1997: -18,5% par rapport à 1996) vu que les écarts entre les deux types de terrains prémentionnés sont considérables. Quant aux prix de vente en général, il faudrait également prendre en considération que les prix inscrits dans les actes de vente ne sont pas dans tous les cas ceux qui ont effectivement été payés.

Relevons que le prix de la construction (proprement dite) n'a augmenté que de 27% entre 1993 et 2004. (Il s'agit de la variation du prix de la construction entre 1993 et 2004 (Indicateurs rapides – Série A2; STATEC))

*

20. Le tableau suivant révèle que les prix de logements ont fortement augmenté au cours de la période 1995-2004, notamment en ce qui concerne les maisons unifamiliales où le prix par m² de surface habitable a augmenté de 47%.

Le prix des terrains à bâtir a quant à lui carrément explosé avec une progression de 173% entre 1992 et 2002, période certes légèrement décalée.

Tableau 8: évolution des prix du logement entre 1995 et 2004

	1995	2004	Variation
Prix en euros d'une maison unifamiliale	216.758	343.115	58%
Prix par m ² de surface habitable (maison unifamiliale)	1.299	1.904	47%
Prix en euros d'un appartement	98.537	150.293	53%
Prix par m ² de surface habitable (appartement)	1.284	1.727	35%
Prix moyen par are des terrains à bâtir	5.574 euros en 1992	15.226 euros en 2002	173%
Loyer pour maison (IPCN, base 100 en 2005)	78,18 (janvier)	98,06 (décembre)	25%
Loyer pour appartement (IPCN, base 100 en 2005)	75,26 (janvier)	98,51 (décembre)	31%
Salaire minimum	1.075,56	1.411,72	31%

Source: Statec, ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement

20bis. Relevons encore que selon la Banque centrale luxembourgeoise², l'on assiste depuis quelques années à une forte augmentation du taux d'endettement au Luxembourg, au vu notamment du ratio „dette hypothécaire/PIB“. Ce taux a progressé de plus de 10 points de pourcentage en 11 ans (23,9% en 1992 contre 34,7% en 2003).

I.2.4 Niveau des loyers

21. Les loyers, conformément à l'IPCN, progressent de manière moins rapide: 25% pour les maisons, contre 31% pour les appartements.

22. En valeur absolue, ils sont toutefois largement supérieurs à ceux demandés dans la Grande Région. En 2001, le loyer moyen mensuel pour une maison individuelle, constaté sur base du recensement de la population, représente ainsi 52% du salaire social minimum de cette année.

² Bulletin de la BCL 2006/1.

Tableau 9: Loyers moyens dans la Grande Région

Année/Jahr	Saarland	Lorraine	Luxembourg	Rheinland-Pfalz	Wallonie
Logements dans les bâtiments d'habitation/Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum					
1998	478.518	–	–	1.749.000	–
1999	482.710	1.012.589	–	–	–
2000	486.590	–	–	–	–
2001	489.395	–	–	–	–
2002	491.818	–	–	1.857.000	1.531.542
2003	494.506	–	–	–	1.540.012
Loyer moyen par mois: Appartements/Durchschnittliche Monatsmiete: Wohnungen					
1998	371	–	–	392	334
2001	–	–	553	–	–
2002	373	360	–	420	–
Loyer moyen par mois: Maisons individuelles/Durchschnittliche Monatsmiete: Einfamilienhäuser					
1998	476	–	–	526	531
2001	–	–	666	–	–
2002	481	393	–	558	–
<i>Source/Quelle</i>					
Saarland: Fortschreibung auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung 1987; Mikrozensus-Zusatzerhebung (1998, 2002)					
Lorraine: Enquête logement					
Luxembourg: Recensement de la population 2001					
Rheinland-Pfalz: Fortschreibung auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung 1987; Mikrozensus-Zusatzerhebung (1998, 2002)					
Wallonie: INS, Statistique du parc de logements					

Source: Annuaire statistique de la Grande Région

23. L'Observatoire de l'habitat présente pour l'année 2004 les chiffres suivants au niveau des prix des logements à louer. Ces chiffres se basent sur des annonces d'offres de logements proposées par voie de presse. Contrairement aux données ressortant du recensement de la population qui donnent une moyenne de tous les loyers payés à un moment donné, ces chiffres indiquent donc le loyer demandé en moyenne aux futures locataires et sont par conséquent beaucoup plus élevés.

Au Luxembourg, le prix mensuel moyen annoncé pour un appartement est de 1.000 euros. Pour plus de 80% des offres d'appartements, le prix mensuel proposé est compris entre 500 et 1.500 euros.

Au niveau de la localisation, les prix proposés sont élevés dans les communes de la région Centre Sud, telles que Mamer (1.320 euros/mois) ou Roeser (1.110 euros/mois), ainsi que dans certains quartiers de la capitale, comme le Cents (1.408 euros/mois) ou Neudorf (1.256 euros/mois).

En revanche, les prix les plus faibles se situent dans les communes éloignées du coeur urbain du pays. Le prix moyen proposé dans le Centre Sud (1.095 euros/mois) est près du double de celui proposé dans les régions Nord et Ouest (692 euros/mois).

Sur l'ensemble du parc locatif des maisons, le prix moyen annoncé est de 2.020 euros par mois, soit le double du prix d'un appartement. Dans près de 80% des cas, les prix sont compris entre 1.500 et 3.000 euros.

Le prix moyen est donc largement supérieur au niveau du SSM, et même la tranche inférieure des 80% des cas, à savoir 1.500 euros, se situe au dessus de ce niveau en 2004.

Dans les espaces urbains les plus peuplés du pays, le prix d'une maison est plus élevé que dans les zones rurales. Il est près d'un tiers supérieur à la moyenne dans certains quartiers de la Ville de Luxembourg, tels que Belair (2.640 euros/mois) et Merl (2.560 euros/mois), ainsi que dans certaines communes limitrophes comme Kopstal (2.670 euros/mois). Par contre, le prix de location diminue fortement en s'éloignant de ces espaces urbains. En effet, une maison dans les régions Nord (1.087 euros/mois) ou Ouest (1.275 euros/mois) du pays se loue à un prix deux fois moins élevé que dans la capitale et la région Centre Sud.

Ces variations de prix d'une commune à l'autre résultent en partie des différences de taille des maisons proposées à la location. En effet, le coût locatif d'une grande maison de cinq chambres (2.437 euros/mois) représente en moyenne le double de celui d'une maison de deux chambres (1.149 euros/mois).

24. Les indicateurs publiés trimestriellement par l'Observatoire de l'Habitat semblent montrer que le marché des logements locatifs privés connaît une certaine détente des prix depuis environ un an.

Ainsi, l'indicateur des prix annoncés pour la location des maisons suit une tendance annuelle à la baisse entre les quatrième trimestres 2005 et 2006 (-2,15%).

Quant à l'indicateur de location d'appartements, il enregistre une hausse de 4,04% sur la même période.

25. D'après les données du STATEC relevées dans le cadre de l'établissement de l'indice des prix à la consommation, les loyers pour appartements ont augmenté en moyenne de 2,24% et les loyers pour maisons de 1,09% entre les mois de décembre 2005 et 2006.

26. Cette contradiction apparente tient aux différences méthodologiques sur lesquelles se fondent ces deux sources de données. Tandis que les loyers relevés par l'Observatoire de l'Habitat se rapportent à des logements vacants publiés dans la presse, les loyers considérés par le STATEC concernent un échantillon constant de logements occupés par des locataires.

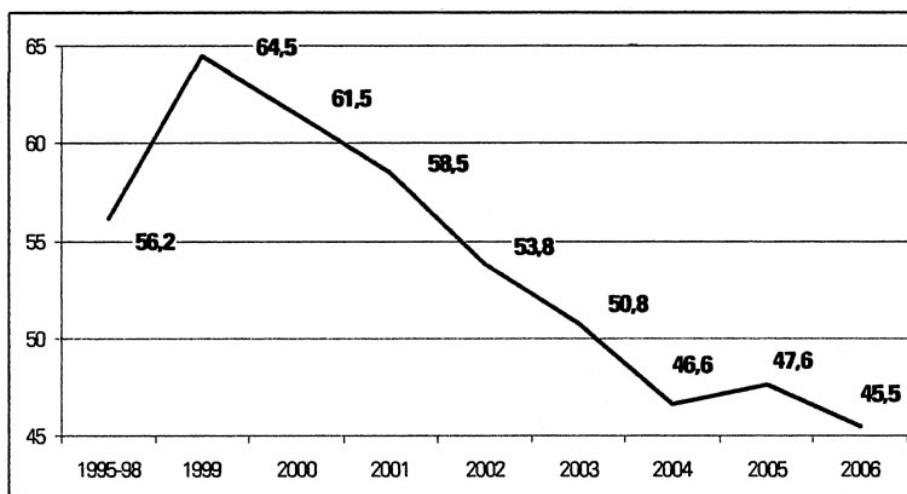
La CEP•L réitère sa volonté de disposer de chiffres harmonisés et fiables.

1.2.5 Part des dépenses consacrées au logement

27. Si les loyers font partie du panier de consommation considéré pour l'établissement de l'indice des prix à la consommation national (IPCN), la progression spectaculaire du coût de l'accès à la propriété n'y est pas prise en considération.

28. Les loyers sont pris en compte dans l'IPCN avec une pondération de seulement 45,5 pour mille en 2006. Cela peut sembler peu, mais s'explique, compte tenu d'une proportion de 70% de propriétaires au Luxembourg.

Graphique 2: évolution de la pondération des loyers réels dans l'IPCN (pour mille)



Source: Statec, calculs: CEP•L

Compte tenu du faible nombre de locataires (27% en 2000, 3% étant logés à titre gratuit), la pondération du poste de dépense „loyer“ dans l'IPCN s'en trouve réduit. Ainsi, les postes eaux et électricité et autres combustibles à eux seul représentent plus que les loyers avec ensemble

54 pour mille (en 2005). Ce qui est irréaliste pour un ménage déterminé avec son alimentation en eau et électricité qui lui coûterait plus que son loyer, devient réaliste si l'on raisonne sur l'ensemble de la population avec des propriétaires qui ne paient pas de loyer, mais consomment ces biens.

29. Avec cette faible pondération des loyers dans l'inflation, on peut penser que celle-ci conduit à une sous-estimation de „l'inflation subie“ par un ménage locataire au détriment d'un ménage propriétaire.

En effet, les ménages locataires sont pénalisés par une augmentation des loyers plus forte que l'inflation et une pondération qui la sous-évalue.

Ainsi avec une inflation de 2% hors loyers, si les loyers augmentaient de 3%, leur poids dans l'IPCN (avec la pondération des loyers réels dans l'IPCN) serait de 0,14 point de pourcentage. Dans un ménage consacrant le tiers de son revenu au loyer le poids dans l'inflation subie serait de 1 point, l'inflation subie s'élevant à 3%. Dans le même temps, le ménage propriétaire quant à lui supporterait une inflation subie de 2% pendant que l'IPCN augmenterait de 2,14%.

30. Selon le CEPS³, „en 2004, un quart des ménages vivant au Luxembourg disposait d'un niveau de vie inférieur à 1.800 € par mois, alors que le niveau de vie moyen des autres ménages atteignait près de 3.100 € par mois. Ces 25% de ménages aux niveaux de vie les plus faibles, considérés ici comme des ménages à bas revenus, étaient proportionnellement cinq fois plus nombreux à évoquer des difficultés financières que les ménages plus aisés.

En ce qui concerne la part que représente le loyer ou le remboursement d'emprunt hypothécaire dans le budget familial, 29% des ménages modestes ne sont pas concernés car ils sont pleinement propriétaires de leur bien ou sont logés gratuitement, contre 42% des ménages plus aisés. Parmi les ménages qui paient un loyer ou remboursent un emprunt, 57% des ménages à bas revenus déclarent que leur logement constitue une charge financière importante, 33% une charge moyennement importante et seulement 10% une charge pas importante du tout. A l'inverse, les ménages plus aisés sont proportionnellement moitié moins nombreux à considérer que ces dépenses représentent une charge importante (28%), et sont plus nombreux à estimer que leur logement est une charge moyennement importante (54%), voire pas importante du tout (18%).

Plus précisément, les ménages les plus démunis consacrent 27% de leurs revenus au paiement de leur loyer lorsqu'ils sont locataires et 22% au remboursement de leur emprunt lorsqu'ils accèdent à la propriété. La part de revenu qu'accordent les autres ménages à leur logement est beaucoup plus faible, avec un taux d'effort de 17% pour les locataires et de 16% pour les accédants à la propriété.

En ce qui concerne leur logement, 49% seulement des ménages à bas revenus en sont propriétaires, contre 75% des autres ménages. Par ailleurs, 52% des ménages à bas revenus habitent dans une maison, 45% un appartement et 3% un logement précaire (roulotte, etc.) contre 73%, 26% et 1%, respectivement, pour les ménages plus aisés. Le statut d'occupation et le type de logement sont donc très différents selon le niveau de vie“.

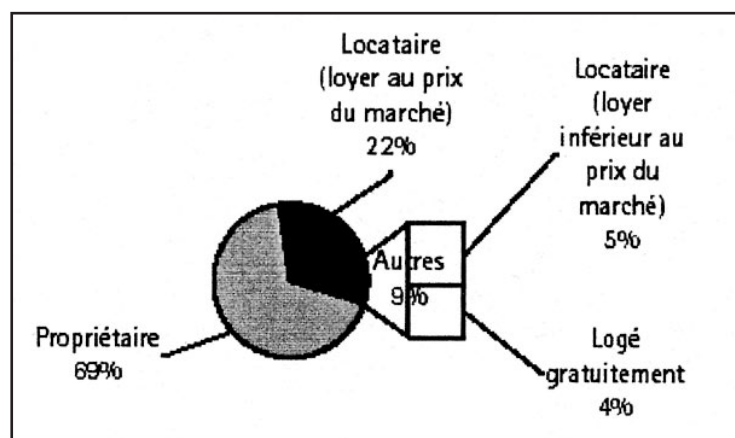
I.3. Caractéristiques des propriétaires et des locataires

30bis. Au Luxembourg, la grande majorité des ménages sont propriétaires ou accèdent à la propriété de leur logement. Selon le Statec⁴, la location représente moins de 30% des logements habités au Luxembourg en 2004.

3 DE LANCHY Gaëtan, *Les conditions de logement des ménages à bas revenus*, CEPS, Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004.

4 Rapport travail et cohésion sociale, septembre 2006.

Graphique 3: Répartition des ménages en fonction du statut d'occupation de leur logement au Luxembourg en 2004



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Si 22% des ménages louent au prix du marché, 5% profitent d'un loyer inférieur au prix du marché.

Tableau 10: Statut d'occupation du logement en % du total en 2001

	UE	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
Propriétaire	64	74	66,9	43,6	84,6	84,8	63,1	81,9	76	69,5	53,9	55,4	66,7	68,7	59,8	71,7
Locataire	32,1	23,4	32,7	52,8	11,1	10,1	31,6	16,5	17,7	27,3	45,3	37,2	23,4	30	40,1	26,9
Locataire à titre gratuit	3,9	2,6	0,5	3,6	4,3	5,1	5,2	1,6	6,3	3,2	0,8	7,4	9,9	1,3	0,1	1,4

Source: Eurostat

Avec 69,5% de propriétaires selon Eurostat, le Luxembourg se situe au dessus de la moyenne européenne qui s'élève à 64% en 2001. L'Espagne et la Grèce avec près de 85% sont les pays présentant en 2001 le pourcentage le plus élevé de propriétaires, l'Allemagne étant à la traîne avec seulement 44% de propriétaires.

30ter. Une ventilation par nationalité laisse apparaître de fortes différences au Luxembourg: si plus de 80% des ménages de nationaux sont propriétaires de leur logement, ce pourcentage descend en dessous des 50% pour les étrangers, sauf pour les Italiens. Le Statec explique cela par le fait que l'immigration italienne est plus ancienne.

31. Les données statistiques, provenant du recensement de la population de 2001, indiquent également que certaines catégories socio-économiques ont plus de chances d'être propriétaires de leur logement que d'autres.

Il n'est pas surprenant de constater qu'avec plus de 90%, les exploitants agricoles constituent la catégorie socioprofessionnelle qui affiche le pourcentage le plus élevé de propriétaires.

Ils sont suivis de loin par les employés, les professions intermédiaires, et les artisans, commerçants et chefs d'entreprise dont un peu plus de 70% sont propriétaires.

C'est parmi les ouvriers, que l'on retrouve proportionnellement le moins de propriétaires. Ils sont légèrement devancés par les cadres et les personnes exerçant une profession intellectuelle.

Tableau 11: Statut d'occupation du logement selon la catégorie socio-économique de la personne de référence du ménage (en %)

Catégorie socio-économique	Statut d'occupation du logement			
	Propriétaire	Locataire	Autre	Total
Exploitants agricoles	93.2	2.9	3.8	100.0
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	71.3	24.5	4.2	100.0
Cadres, professions intellectuelles	61.4	34.9	3.6	100.0
Professions intermédiaires	71.5	25.5	3.0	100.0
Employés	73.6	23.4	3.0	100.0
Ouvriers	57.9	38.8	3.4	100.0
Total	65.3	31.3	3.4	100.0

Source: STATEC, RP 2001

31bis. Le fait que relativement peu de personnes de cette dernière catégorie sont propriétaires de leur logement s'explique, selon le Statec, par le fait que le statut de propriétaire est fortement corrélé avec la durée de résidence au Grand-Duché et qu'un quart des cadres supérieurs ne sont venus que dans la deuxième moitié des années 1990 et seulement la moitié d'entre eux sont nés au pays.

Seulement 16% des personnes arrivées au Luxembourg après 1994, sont propriétaires en 2001.

31ter. En classant les propriétaires/locataires selon leur situation par rapport à la vie économique, l'on constate que moins de 30% des chômeurs sont propriétaires de leur logement. Il en est de même pour les élèves et étudiants. Par ailleurs, la probabilité d'être propriétaire augmente avec l'âge.

Près de deux tiers des personnes ayant un emploi sont propriétaires, alors que chez les retraités, plus de 80% possèdent leur logement.

Tableau 12: Statut d'occupation du logement selon la situation par rapport à la vie économique de la personne de référence du ménage (en %)

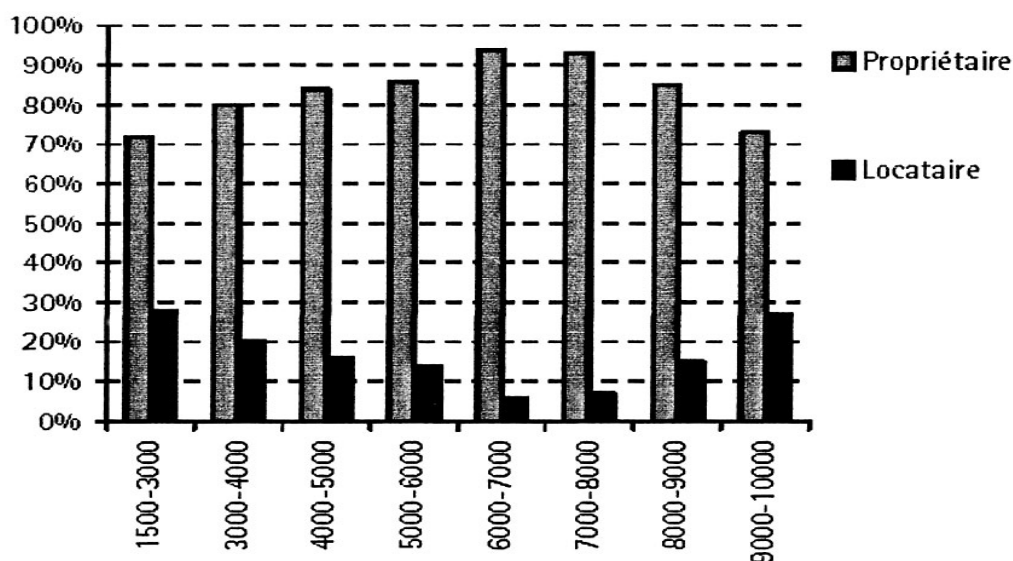
Participation à la vie économique	Statut d'occupation du logement			
	Propriétaire	Locataire	Autre	Total
A un emploi	65.2	31.4	3.4	100.0
Chômeur	28.9	63.5	7.6	100.0
Occupé propre ménage	76.4	18.8	4.8	100.0
Elève, Etudiant	28.7	54.3	17.0	100.0
Retraité	81.3	15.2	3.5	100.0
Autre statut économique	43.7	39.9	16.4	100.0
Total	69.5	26.8	3.7	100.0

Source: STATEC, RP 2001

31quater. Parmi les ménages ayant un niveau de vie plus faible, la location est proportionnellement plus répandue que dans la moyenne. Dans la mesure où le niveau de vie augmente, la proportion des ménages locataires se réduit également.

A partir d'un certain seuil toutefois, elle commence à nouveau à augmenter. Le Statec explique ce phénomène par l'existence dans ces catégories de revenu, de nombreux cadres supérieurs étrangers arrivés récemment au Luxembourg et qui n'envisagent pas de rester très longtemps et qui n'ont donc pas de raisons d'acquiescer un logement.

Graphique 4: Répartition des ménages selon le niveau de vie et le mode d'occupation du logement au Luxembourg en 2004

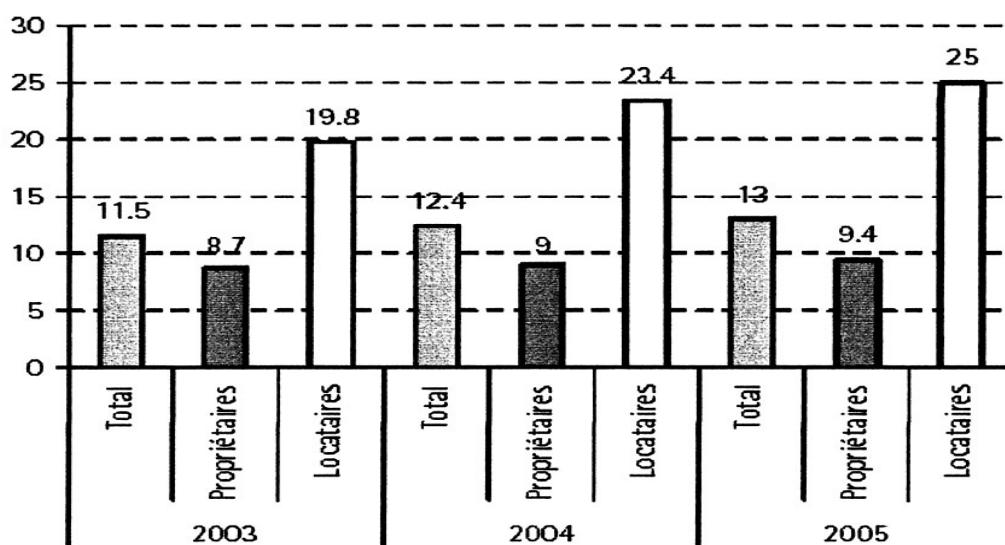


Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Malgré cette représentation assez forte des ménages à niveau de vie élevé parmi la catégorie des locataires, le taux de risque de pauvreté de ces derniers est particulièrement élevé. Il s'élève en effet à 25% en 2005, alors que pour les propriétaires, il s'élève à 9,4%; pour la population totale à 13%.

Par rapport à l'année 2003, ces chiffres montrent une nette progression en ce qui concerne le taux de risque de pauvreté des locataires. Par rapport à cette année, où il se situait à 19,8%, on note en effet une augmentation de 26%.

Graphique 5: Evolution du taux de risque de pauvreté selon le statut d'occupation du logement au Luxembourg entre 2003 et 2005 (seuil égal à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian)

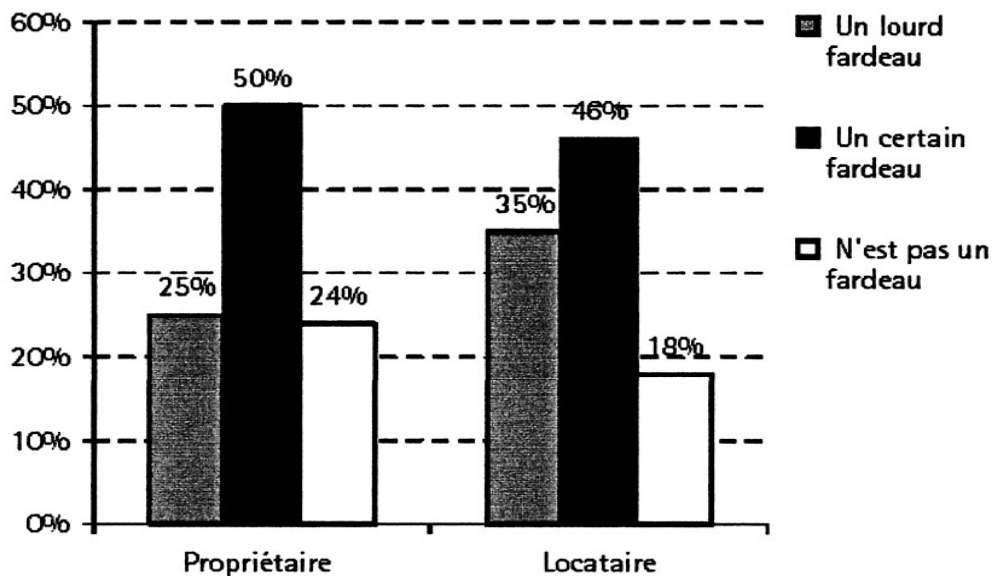


Source: STATEC, Enquête EU-SILC

31quinquies. Au vu de ces chiffres et évolutions, il y a lieu de se demander si le Gouvernement ne devrait pas renforcer les mesures existantes ou créer de nouvelles mesures visant à aider plus particulièrement les locataires les plus démunis.

Ceci d'autant plus que, comme l'indique le graphique suivant, beaucoup plus de locataires que de propriétaires considèrent leurs dépenses liées au logement comme un lourd fardeau.

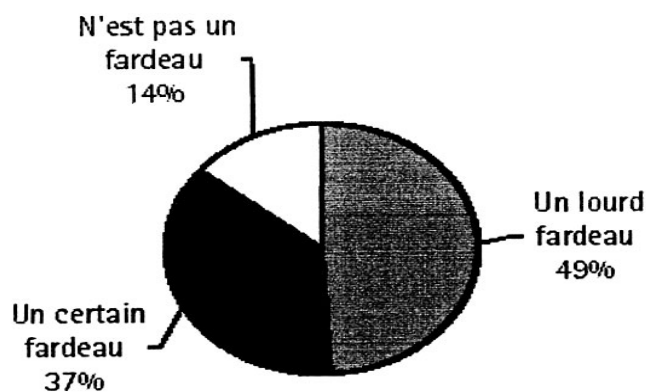
Graphique 6: Répartition des ménages selon la sévérité des coûts financiers liés au logement par mode d'occupation du logement au Luxembourg en 2004



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

En ne considérant que les ménages à risque de pauvreté, on se rend bien vite compte, selon le Statec, que le coût du logement est un problème essentiel.

Graphique 7: Répartition des ménages à risque de pauvreté et sévérité des coûts financiers liés au logement au Luxembourg en 2004

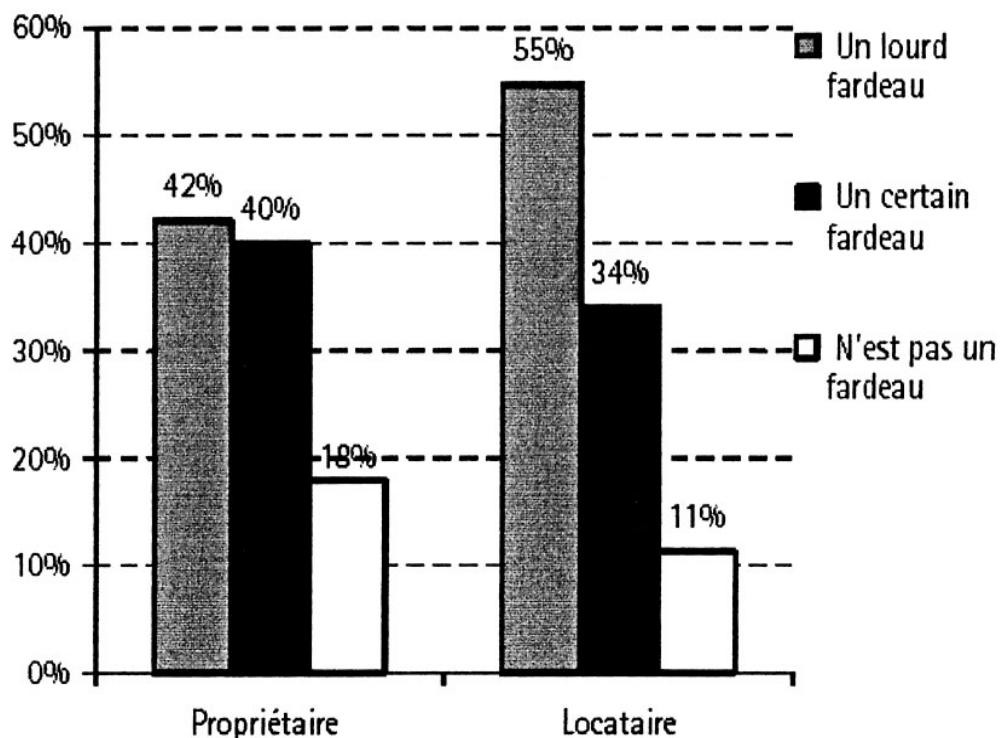


Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Le graphique précédent montre que près de la moitié des ménages pauvres ont déclaré que le logement constitue un très lourd fardeau. Cette proportion tombe à 25% chez les personnes non soumises au risque de pauvreté.

Le Statec constate ensuite une prédominance du fardeau élevé pour les ménages locataires à risque de pauvreté. Le fardeau financier touche en effet plus les ménages à risque de pauvreté locataires que ceux propriétaires de leur logement (cf. graphique 8).

Graphique 8: Répartition des ménages à risque de pauvreté et la perception des coûts financiers liés au logement au Luxembourg en 2004



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Or, selon Eurostat, les prestations sociales destinées aux locataires constituent une part relativement faible de l'ensemble des dépenses sociales en matière de logement.

Les allocations de logement⁵ constituent moins de 40% des prestations totales au Luxembourg, alors que dans l'Union des Quinze, elles représentaient plus de 90% en 2004.

⁵ Transferts courants sous condition de ressources versés par l'administration publique aux locataires, temporairement ou à long terme, pour leur permettre de payer le loyer

Tableau 13: Prestations sociales en matière de logement en euros par habitant en 2004 (aux prix constants de 1995)

	Union européenne (15 pays)	Luxembourg (Grand-Duché)
Prestations de protection sociale	117.9(e)	79.7(p)
Allocation de logement (sous condition de ressources)	110.4(e)	31.4(p)
Prestation en faveur des propriétaires occupant le logement (sous condition de ressources)	7.4(e)	48.3(p)

Source: Eurostat

(e): valeur estimée; (p): valeur provisoire

Notons toutefois que ces chiffres sont à interpréter avec prudence puisque certaines aides au logement luxembourgeoises ne sont pas considérées comme prestations sociales au titre de la typologie d'Eurostat (cf. partie 1, chapitre II).

La part élevée des aides destinées aux propriétaires luxembourgeois peut s'expliquer en partie par le fait que le statut de propriétaire est assez répandu au Luxembourg. Ainsi, selon Eurostat, en 2001, 69,5% des ménages luxembourgeois sont propriétaires contre 64% dans l'UE-15.

32. Par ailleurs, la CEP•L tient à rappeler que, dans son avis du 24 avril 2007 relatif au projet de règlement grand-ducal portant fixation des montants du revenu minimum garanti et du revenu pour personnes gravement handicapées, elle estimait qu'„il serait nécessaire d'ajuster le montant prévu à l'article 5, §5 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Cette disposition prévoit que les communautés domestiques ayant droit au revenu minimum garanti qui doivent payer un loyer peuvent se voir augmenter le montant „normalement“ dû.

Dans leur cas, le montant du RMG est augmenté de la différence entre le loyer versé et un montant équivalant à 10% du RMG „normalement“ dû. Cette majoration ne peut toutefois pas dépasser 123,94 euros.

Au vu du niveau élevé des loyers au Grand-Duché et en raison de leur augmentation continue au fil de la dernière décennie – le poste des loyers d'habitation réels dans l'IPCN a progressé de 18% entre janvier 2000 et janvier 2007 –, il paraît justifié de procéder à une augmentation du montant de la majoration maximale prévue à l'article 5, §5 de la loi précitée“.

32bis. Finalement, la CEP•L se demande si la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ne risque pas d'augmenter les loyers sans toutefois avoir un quelconque effet, ou tout au plus un effet négligeable, sur la création de logements locatifs à loyer abordable.

Pour plus de détails, la CEP•L renvoie à son avis du 3 décembre 2003 relatif au projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale.

I.4. Qualité des logements

32ter. Outre les problèmes qu'elles font naître pour l'accès à l'habitat des personnes les plus défavorisées, les difficultés actuelles sur le marché du logement contribuent à fragiliser le pouvoir d'achat des ménages, y compris parmi les classes moyennes.

32quater. Selon une étude du CEPS, la pénurie de logements pousse certains ménages impécunieux à louer ou à acheter un logement vétuste qu'ils n'ont les moyens ni d'entretenir ni de réhabiliter. Ainsi près d'un ménage sur quatre (24%) vit dans un logement ne répondant pas à tous les critères d'un confort moderne (source: PSELL-3/2004, CEPS/INSTEAD, STATEC).

33. Rappelons que les mauvaises conditions de logement ont été reconnues par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 comme une dimension importante de la pauvreté et de l'exclusion sociale qu'il convient de surveiller.

Avant d'aborder l'analyse de la qualité des logements proprement dite, la CEP•L tient à souligner que l'absence de logement constitue évidemment le niveau extrême de l'exclusion sociale liée au logement.

Il serait donc indispensable d'analyser et de chiffrer le phénomène des sans-abri au Luxembourg et d'inclure cette problématique dans les réflexions et réformes visant à améliorer l'accès au logement au Luxembourg.

33bis. En retenant comme définition de l'exclusion liée au logement l'ensemble des usagers majeurs des centres de jour, des centres de nuits, des centres d'accueil et des logements encadrés pendant la semaine du 6 février au 12 février 2006, le CEPS chiffre la population souffrant de l'exclusion liée au logement à 715 personnes⁶.

Cette population serait caractérisée par une grande diversité de situations. Certains individus dorment dans la rue, d'autres dans des foyers de nuit, qu'ils doivent quitter le matin, d'autres sont dans des centres d'accueil, des logements individuels mis à disposition gratuitement ou pour une faible participation par un organisme qui assure parallèlement un suivi, enfin d'autres sont provisoirement logés dans leur famille ou chez des amis.

Cette population se caractériserait aussi par une forte mobilité entre les différentes situations: sur les 715 personnes recensées, 30 dormaient dans la rue ou dans un espace public la veille de l'enquête, 136 dans un foyer de nuit, 141 dans un centre d'accueil, 240 dans un logement encadré, 40 en institution (soit hébergées dans une institution hospitalière, soit sorties d'une institution pénitentiaire), 38 étaient logées dans leur famille ou chez des amis et 88 avaient dormi dans leur logement personnel.

Si cette catégorie de personnes comporte à peu près autant d'hommes (54%) que de femmes (46%), les jeunes y sont surreprésentés: la moitié des personnes subissant l'exclusion liée au logement a entre 18 et 34 ans.

Les ressortissants d'un pays hors UE-25 y sont également surreprésentés, de même que les personnes ayant un faible niveau d'éducation: 62% des personnes exposées à l'exclusion liée au logement ont au mieux atteint le niveau d'éducation secondaire inférieur. Dans l'ensemble de la population de 18 à 65 ans, seulement 37% des personnes ont au mieux ce niveau de formation.

Selon le CEPS, les familles monoparentales composent une part non négligeable de cette population, signalant le fait que la séparation et les violences conjugales seraient une des causes de l'exclusion liée au logement. Les divorcé(s) ou séparé(s) représenteraient d'ailleurs 29% des personnes exclues du logement alors qu'ils ne sont que 8% dans l'ensemble de la population.

En termes de statut d'activité, le CEPS constate que les personnes souffrant de l'exclusion liée au logement sont 35% à avoir une activité professionnelle, dont la moitié grâce à des mesures pour l'emploi ou d'insertion. Lorsqu'elles n'occupent pas d'emploi, le décrochement avec le marché de l'emploi est, pour beaucoup, une situation de long terme.

Ensuite le CEPS indique que deux raisons principales ont concouru à la perte du logement:

- raisons d'ordre économique et financier (perte du travail, du revenu, surendettement et impossibilité d'honorer le loyer);
- raisons personnelles et familiales (séparation, mésentente, violence conjugale).

Les hommes évoqueraient plus fréquemment la première de ces deux raisons, les femmes la seconde. En plus, les problèmes liés à la santé, particulièrement l'addiction à l'alcool et aux drogues, seraient aussi fréquemment évoqués.

En conclusion de son étude, le CEPS insiste sur la nécessité de mener une réflexion sur l'évaluation régulière de la situation des personnes exposées à l'exclusion liée au logement et de construire un outil pour faire un bilan régulier de la situation de ces personnes et évaluer les progrès réalisés dans ce domaine.

34. Revenons plus précisément à la qualité du logement. L'enquête PSELL-3/2004 a révélé que *„dans la grande majorité des cas, les ménages modestes jugent la surface disponible de leur logement adaptée à la taille de leur ménage (72% contre 77% parmi les ménages plus aisés). Cependant, 19%*

⁶ L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés: dénombrement et caractéristiques, CEPS, février 2007

des ménages à bas revenus considèrent leur logement trop petit, ce qui n'est le cas que de 8% des autres ménages. Inversement, seuls 10% des ménages à bas revenus le jugent trop grand, contre 15% des ménages plus aisés.

En fait, 17% des ménages à bas revenus pourraient être considérés comme étant confrontés à des problèmes de surpeuplement, c'est-à-dire que le nombre de pièces dont ils disposent est inférieur au nombre de personnes résidant dans le logement (3% pour les autres ménages).

Il est vrai que les habitations des ménages à bas revenus sont, en moyenne, plus petites que celles des autres ménages (3,7 contre 4,7 pièces d'habitation). Par ailleurs, les ménages modestes sont proportionnellement plus nombreux que les autres ménages à avoir au moins un enfant. Ce qui expliquerait, entre autres, que les problèmes de surpeuplement soient plus fréquents pour ces ménages.⁷

Selon cette enquête, les ménages moins aisés connaissent également plus fréquemment des problèmes de confort et de vétusté et subissent plus souvent des nuisances.

35. Eurostat, dans ses *Statistiques en bref*⁷, analyse les conditions de logement par un indicateur de privation qui est composé de quatre items:

- fuites dans le toit, murs/sols/fondations humides ou moisissures dans les châssis;
- logement trop sombre;
- absence de toilettes intérieures avec chasse d'eau;
- absence de baignoire ou douche.

Tableau 14: Proportion de personnes touchées par la privation dans le domaine du logement

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
% de la population															
Pas de privation	77	88	/	73	75	74	83	80	76	79	86	60	91	/	80
Privation d'1 item	19	10	/	20	21	21	13	16	20	19	11	25	8	/	17
Privation de 2 items	4	2	/	5	4	5	4	4	3	2	3	9	1	/	2
Privation de 3 items	0	0	/	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	/	0
Privation de 4 items	0	0	/	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	/	0

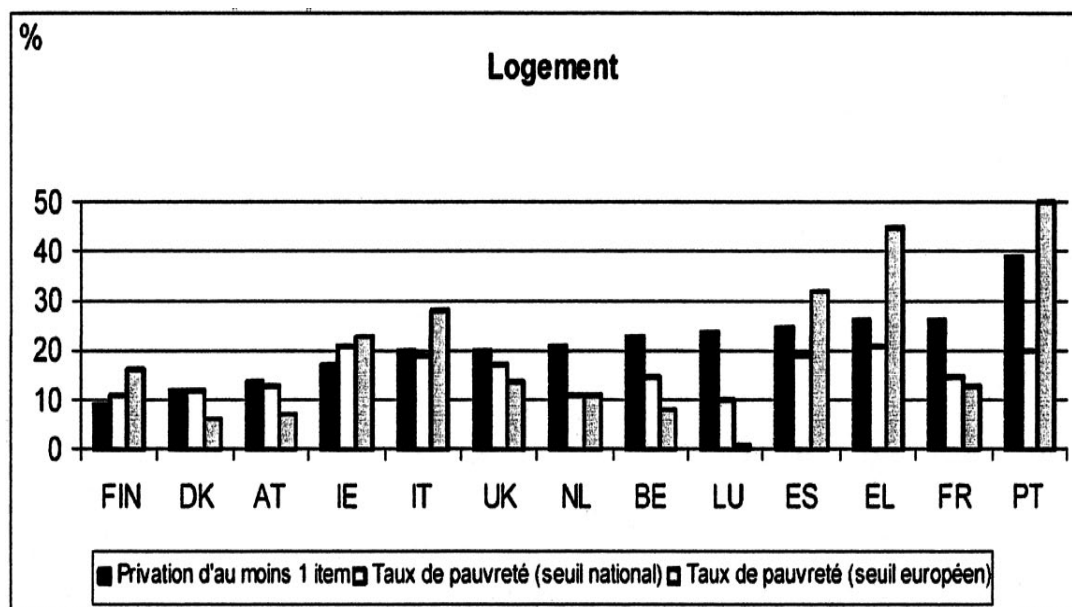
Source: Eurostat PCM BDU, version de décembre 2003, année d'enquête 2001. Pour BE, DK, EL, IE, LU, AT: enquête EUSILC, année 2003. Population de référence: population totale. Données partielles pour DE, FI, SE et UK, voir notes méthodologiques.

36. Le tableau ci-dessus révèle que seulement 76% des personnes interrogées disposent d'un logement qui ne présente aucun des quatre „défauts“, alors que de nombreux autres pays font beaucoup mieux.

37. Le graphique suivant présente la proportion de la population confrontée à au moins un problème et la compare à la proportion de la population exposée au risque de pauvreté. Le lien entre pauvreté monétaire et privation de logement n'est pas évident. Si le graphique fait clairement apparaître les mauvaises conditions de logement au Portugal – pays à taux de pauvreté élevé –, où presque 40% de la population est confrontée à au moins un problème de confort du logement, il convient, selon Eurostat, de mentionner également la situation particulière du Luxembourg, où un faible taux national de risque de pauvreté et un taux de risque de pauvreté sur base UE proche de zéro coexistent avec une proportion supérieure à la moyenne de personnes déclarant des problèmes de logement.

7 Statistiques en bref 21/2005

Graphique 10: Comparaison entre le pourcentage de la population privée d'au moins un item dans la dimension „logement“ et la proportion de la population exposée au risque de pauvreté



Source: Eurostat PCM BDU, version de décembre 2003, année d'enquête 2001. Pour BE, DK, EL, IE, LU, AT: enquête EUSILC, année 2003. Les seuils nationaux/UE sont fixés à 60% du revenu équivalent médian national/de l'UE-15.

38. Ces données sont confirmées par celles, malheureusement pas très récentes d'Eurostat sur diverses caractéristiques des logements.

Tableau 15: pourcentage de logements sans eau chaude courante

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
eu15	4.6	3.9	3.3	2.7	4.5	4.3	4.1	3.8
be	5	4.4	3.8	3.2	3.1	2.7	2.1	1.9
dk	1.1	0.9	0.8	0.4	0.8	0.5	0.5	0.3
de	6.9	5.5	3.8	2.9	1.6	1.6	1.5	1.4
gr			70.7		78.1	80.4	82.9	79.2
es	4.4	3.4	2.6	2.7	2	1.5	1.2	1.1
fr	2.4	2.1	2.1	1.9	1.7	1.8	1.6	1.4
ie	5.7	5.7	5.6	4.3	3.8	2.7	1.8	2.2
it	2.6	2.7	3.1	2.5	1.6	1.2	1	0.8
lu	4.1	3	2.7	0.7	3.8	3.5	3.4	2.6
nl	0.8	0.7	0.5	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2
at		2.7	2.4	1.9	1.7	1.5	1	0.9
pt	23.1	22.3	20.1	17.4	16.1	14.3	10.9	8.2
fi			2.6	2.3	2.4	1.7	1.7	1.5
se								
uk		0.1	0.1					

Source: Eurostat

Seuls le Portugal et la Grèce ont des logements moins bien équipés en eau chaude. Si le pourcentage s'améliore de 1998 à 2001, il reste supérieur à celui de 1997.

Tableau 16: pourcentage de logements sans bain/douche dans le logement

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
eu15	3.2	2.5	2.3	2.3	2	1.8	1.7	1.4
be	4.8	4.3	3.6	3.3	2.9	2.1	2.1	1.7
dk	3.6	2.6	2.4	1.8	2.2	1.7	1.4	0.8
de	2.8	2.1	1.6	2.2	1.3	1.2	1.2	1.2
gr	9.1	5	3.7	2.9	5	4.7	4.7	4.3
es	2.4	1.7	1.4	1.4	1.1	0.7	0.6	0.5
fr	4.5	4	3.8	3.4	3.1	2.9	2.6	2.2
ie	4.8	4.1	4	3.6	3	2.3	2	1.3
it	2.7	2.3	2.2	1.8	1.3	1	1.1	0.9
lu	2.1	2	1.4	1.1	1	0.9	0.8	1.2
nl	1.4	1.3	1	0.9	0.6	0.5	0.5	0.3
at		3.5	3.4	2.9	2.3	2.3	2.2	1.7
pt	16.9	16.2	14	12.4	11.3	9.8	8.8	8
fi			4.2	3	3.4	1.9	1.9	1.4
se				1	1.2			0.9
uk	0.4	0.1	0.2	1	1.3	1.6	1.4	0.9

Source: Eurostat

Tableau 17: pourcentage de logements sans WC

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
eu15	2.5	1.9	1.7	1.9	1.6	1.5	1.4	1.3
be	3.8	3.4	3	2.8	2.3	1.7	1.5	1.7
dk	1.6	1.1	0.9	0.8	1	0.9	1.1	0.4
de	2.5	1.4	1	2.4	1.3	1.3	1.3	1.3
gr	10.2	6.2	4.5	3.9	5.2	6.6	6	6
es	1.6	1	1	0.7	0.5	0.4	0.4	0.3
fr	3.4	2.9	2.8	2.5	2.3	2.2	1.9	1.7
ie	3.6	3.2	3	2.7	2.5	1.6	1.5	1.1
it	1.4	1.1	1.2	1.3	1.2	0.7	0.8	0.8
lu	1	1.1	0.6	1.7	0	0.7	0.3	1.9
nl	1	1	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3
at		5.7	4.9	4.5	4	3.6	3	2.9
pt	15.2	13.8	12.5	11.1	9.8	9	8.1	7.5
fi			2.3	1.9	2.1	1.6	1.8	1.4
se								
uk	0.4	0.1	0.2	0.2	0.3	0.8	0.8	0.5

Données incertaines pour le Luxembourg de 1998 à 2001

Source: Eurostat

Tableau 18: pourcentage de logements sans chauffage central

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
eu15	23.1	20.6	18.7	19.4	17.9	17.2	16.2	15.6
be	27.1	25.1	24.4	21.6	20.4	18.6	18.2	16.7
dk	3.5	1.8	1	0.9	1.2	0.5	0.6	0.5
de	12.2	10.3	8.4	14.2	9.2	9.1	8.5	7.8
gr	44.7	43.8	42.9	41	39.9	37.4	35.4	36
es	72.3	69.9	65.3	62.5	63	61.5	58.3	56.4
fr	10.8	10.3	10.2	9.4	8.7	8.5	8.2	7.5
ie	26.8	24.4	22.9	18.8	17.2	15.1	14.2	13.9
it	25.3	18.5	16.4	16.1	16.4	14.7	13.3	14.1
lu	7.9	7.2	6.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3
nl	15.8	14.1	13.6	12.4	11.9	10.9	9.5	8.8
at		21.6	19.4	17.8	15.5	16.1	14	13.2
pt	90.1	89.9	89	87.4	88.9	88.6	88.5	87.4
fi			3.5	2.8	3.3	2.5	2.4	2
se								
uk	15.1	12.7	10.8	10.7	9.7	9.3	8.2	7.2

Source: Eurostat

Une très nette amélioration depuis le milieu des années 1990 qui fait du Luxembourg le pays le mieux équipé d'Europe au niveau du chauffage central.

D'une manière générale, les propriétaires sont mieux équipés que les locataires, eux-mêmes mieux lotis que les personnes logées à titre gratuit.

Tableau 19: Equipement de l'habitation selon le statut

	Ensemble	Propriétaires	Locataires	Logés gratuits
Sans eau chaude	2,6	2,1	3,3	8,7
Sans Bain/Douche	1,2	0,5	2,3	3,7
Sans WC	1,9	1,3	0,5	2,2
Chauffage central	0,3	0,2	0,3	1,2

Source: Eurostat

Tableau 20: Equipement de l'habitation selon le revenu

	Ensemble	<60% revenu moyen	60%-100% revenu moyen	100%-140% revenu moyen	+140% revenu moyen
Sans eau chaude	2,6	4,3	3.9	2.1	0.9
Sans Bain/Douche	1,2	4.3	1.8	0.2	0.2
Sans WC	1,9	0.86(u)1999	2.01(u)	1.6(u)	1.54(u)
Chauffage central	0,3	0.8	0.2	0.5	

(u): données incertaines ou peu fiables

Source: Eurostat

Sans surprise, les ménages à faible revenu ont proportionnellement plus souvent une habitation mal équipée que les ménages plus aisés.

Tableau 21: Equipement de l'habitation selon la composition du ménage

	Ensemble	1 adulte -30 ans	1 adulte 30/64	1 adulte +65
Sans eau chaude	2,6	7.2	3.7	4
Sans Bain/Douche	1,2	3.4	2	2.9
Sans WC	1,9		0.15(u)2000	2.24(u)
Chauffage central	0,3	1.7		

Source: Eurostat

Tableau 22: Equipement de l'habitation selon la composition du ménage

	Ensemble	1 adulte + enfants	2 adultes de moins de 65 ans	2 adultes et 1 enfant	2 adultes et 2 enfants
Sans eau chaude	2,6	4.57(u)	1.1	1.3	0.5(2000)
Sans Bain/Douche	1,2		0.5	0.8	0.5
Sans WC	1,9		1.51(u)	2.03(u)	2.48(u)
Chauffage central	0,3		0.3	0.7	

Source: Eurostat

Tableau 23: Equipement de l'habitation selon la composition du ménage

	Ensemble	2 adultes et 3 enfants
Sans eau chaude	2,6	2
Sans Bain/Douche	1,2	3.1
Sans WC	1,9	1.61(u)
Chauffage central	0,3	

Source: Eurostat

Tableau 24: ménages vivant dans des conditions de surpopulation en % du total

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
eu15	10.6	10.7	10.6	10.2	9.9	9.5	9.1	8.9
be	4.8	5.1	4.8	4.8	4.7	4.5	4.3	3.9
dk	3.7	4.4	4.1	4.6	3.8	4.5	4.7	3.9
de	7.7	8.5	7.7	7.8	6.7	6.3	6.1	6.1
gr	29.6	27.9	27	27.3	28.2	27.5	26.9	25.2
es	13.4	16.7	19.1	18	17	17.2	14.1	14.2
fr	7.8	7.4	7.5	7.3	6.7	6.5	5.6	5.7
ie	15.1	13.8	13.1	12.2	11.5	11.3	11.8	11.8
it	23.9	22.4	21.3	21.4	21.9	21.6	21.5	21.3
lu		5.4	5.5	6	7	6.4	6.6	6.4
nl	1	1	0.8	1	1.5	0.9	1	0.8
at		10.3	9.7	8.9	8	8.1	7.5	7.5
pt	23.2	22	22.4	22	22.1	21.3	20.6	20.6
fi			11.3	9	8.2	8	7.9	8.2
se				4.7	5	4.6	4.2	4
uk	4.4	4.3	4	4	4	3.4	3.6	3.4

Source: Eurostat

Le pourcentage de ménages vivant en condition de surpopulation au Luxembourg est supérieur à bon nombre de pays (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni).

Tableau 25: Ménages vivant en surpopulation selon certaines variables

Revenu	-60% revenu moyen	60-100% revenu moyen	100-140% revenu moyen	+140% revenu moyen
Total	22.1	8.8	1.9	1.5
Type de ménage				
1 adulte 1+ enfants	5.2(u)			
2 adultes -65	18.6(u)	4.5	2	3
2 adultes 1 enfant	40.8(u)	23.1	7.4	3.5
2 adultes 2 enfants	37.2(u)	22.1	2.5	1.9
2 adultes 3 enfants+	57.8(u)	23.8(u)		
Autre sans enfant	6.2(u)	10.2	2.3	0.4
Autre avec enfants	31.9(u)	22.2	4.3(u)	

Source: Eurostat

Ici encore les ménages à faible revenu vivent beaucoup plus souvent en condition de surpeuplement que les autres.

*

39. En conclusion, il y a lieu de constater que le Luxembourg ne connaît pas seulement des problèmes en termes de quantité et de prix des logements offerts, mais également en termes de

qualité. En effet, les logements au Luxembourg sont marqués par des insuffisances qualitatives assez nombreuses comparé à d'autres pays.

Dans ce contexte, il est indispensable, aux yeux de la CEP•L, que le Gouvernement assure une plus large diffusion d'informations quant à l'existence des aides à l'amélioration du logement et qu'il analyse l'opportunité de revoir les critères d'octroi de ces aides.

Il s'agit notamment de la prime d'amélioration (cf. point 52 du présent avis) accordée pour certains travaux (travaux relatifs à la couverture du toit, à l'assèchement des murs humides, à l'équipement du logement en salles de bains et WC, à l'addition ou l'extension de pièces d'habitation, etc.).

39bis. Au vu des statistiques présentées ci-avant en matière de qualité des logements au Luxembourg, la Chambre des employés privés s'interroge sur l'opportunité d'une modification apportée au régime de T.V.A. super-réduit par le règlement grand-ducal du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

Rappelons que la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation a créé deux procédures parallèles en ce qui concerne l'application du taux de T.V.A. de 3% en matière de logements affectés à des fins d'habitation principale: le remboursement de la T.V.A. ou l'application directe.

L'application directe du taux de 3%, qui est en fait nouvelle par rapport au régime antérieur, est plus limitée, puisque d'une part elle doit faire l'objet d'une autorisation et d'autre part elle ne vise que les travaux de création et de rénovation effectués par les corps de métier.

La procédure de remboursement, qui existe déjà avant le vote de la loi précitée, semble être devenue plus restrictive puisque le règlement grand-ducal précité a introduit comme condition d'éligibilité que chaque facture porte individuellement sur un montant hors T.V.A. dépassant mille deux cent cinquante euros (1.250 euros). Auparavant aucune condition de montant minimal n'était exigée.

La Chambre des employés privés s'interroge sur l'impact des restrictions affectant ces deux procédures alternatives.

Elle se demande si les ménages moins aisés d'un point de vue financier, dans lesquels les travailleurs manuels sont surreprésentés, ne seraient pas plus souvent exclus du bénéfice du taux super-réduit que les ménages plus aisés.

En effet, d'une part ce sont les ménages avec des moyens conséquents qui font davantage appel aux corps de métier pour effectuer des travaux de rénovation.

Or, la procédure de l'application directe étant cantonnée aux travaux commandés à des tiers, les personnes moins aisées, qui dans un souci d'économie ou du fait de leur profession se chargent eux-mêmes de leurs travaux, s'en trouvent exclus.

D'autre part, les ménages plus aisés sont plus à même d'entreprendre des travaux plus onéreux, donc supérieurs à la condition de 1.250 euros attachée à la procédure de remboursement.

Relevons toutefois que, si l'article 9 du règlement grand-ducal précité indique clairement que les factures doivent porter individuellement sur un montant hors T.V.A. dépassant mille deux cent cinquante euros, selon une publication commentant la loi du 30 juillet 2002 précitée⁸, rien n'empêcherait le requérant de présenter des factures regroupant les achats étalés sur la période des travaux, à condition que le montant global atteigne le montant minimal fixé.

*

⁸ Mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, in Etudes fiscales, septembre 2002, Editions Saint-Paul Luxembourg.

II. RELEVÉ DES MESURES D'AIDE AU LOGEMENT EXISTANTES

40. Globalement, la CEP•L trouve louable l'ensemble des efforts entrepris depuis plusieurs années pour favoriser l'offre de logements par les promoteurs publics ainsi que pour soutenir financièrement les demandeurs de logements, mais elle s'interroge toutefois, d'une part, quant aux résultats sur le terrain, et, d'autre part, quant à leur adéquation avec les besoins de la population.

La CEP•L estime par conséquent que non seulement une connaissance préalable et approfondie du marché du logement et de son évolution s'avère indispensable à toute nouvelle proposition de mesures visant à promouvoir le logement, de même qu'une analyse approfondie de l'efficacité des aides existantes.

A titre d'illustration, la CEP•L dresse ci-après un relevé des aides existantes en matière de logement et insiste sur la nécessité de revoir leurs critères d'octroi en fonction des données actuelles.

II.1 Aides aux promoteurs publics

41. A côté des aides destinées aux particuliers, l'Etat a institué des aides en faveur des personnes publiques.

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement autorise l'Etat à favoriser par des participations financières, notamment l'initiative des promoteurs publics en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Par la loi du 8 novembre 2002, de nouvelles dispositions et conditions ont été introduites par rapport à cette loi de 1979 en ce qui concerne les participations étatiques:

- les projets doivent comprendre au moins 10% de logements locatifs (sauf dispense prévue au programme annuel ou pluriannuel)
- l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 70% aux frais résultant de l'aménagement des places de jeux et espaces verts
- l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 50% du prix de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles.

Le règlement grand-ducal du 31 mars 2004 modifie et complète le 8e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés arrêté par le règlement grand-ducal du 16 mai 2002. Il regroupe tant les projets figurant sur le règlement grand-ducal prémentionné que ceux d'anciens programmes devant encore être clôturés ainsi que les nouveaux projets.

Il comprend au total:

- 3.138 logements destinés à la vente
- 3.006 logements destinés à la location
- 140 places à bâtir
- des zones de réserves foncières d'un total de 61,46 ha permettant la construction de 1.538 logements
- des zones d'assainissement de 1.387 logements.

Ledit programme contient donc 3 catégories de projets de construction d'ensembles: la construction de logements destinés à la vente, la construction de logements locatifs et l'aménagement de terrains à bâtir.

42. Selon la publication „Bail à loyer“ du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, les logements locatifs construits dans le cadre d'un programme de construction d'ensembles de logements subventionnés par l'Etat, et notamment les logements locatifs construits par le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) et les communes, ne sont pas soumis aux règles ordinaires fixées par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation concernant la fixation des loyers et des charges. Ils ne sont pas non plus soumis aux règles concernant le droit de préemption du locataire sur le logement loué après 18 ans de location.

43. Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 prévoit les règles de fixation du loyer de ces logements.

Le loyer annuel se compose de deux éléments, dont le premier dépend du revenu net disponible annuel du ménage et le deuxième de la surface pondérée du logement.

Pour le calcul du loyer annuel les différents montants et composants les plus récents et connus sont considérés. Au 31 décembre de chaque année, le loyer annuel réel, calqué sur les différents montants et composants réels, est déterminé et fait l'objet d'un décompte.

44. La progressivité du taux de loyer en fonction du revenu a pour objet de réserver les logements locatifs sociaux aux seules personnes nécessiteuses.

En effet, plus le revenu du ménage locataire augmente, plus le loyer à payer par ce ménage locataire est élevé. A un moment le loyer peut devenir tellement élevé qu'il peut être préférable pour le locataire de sortir du logement locatif public et de louer un logement sur le marché locatif privé.

La CEP•L demande une évaluation du système de calcul de ce loyer afin de pouvoir analyser son adaptation aux réalités du marché.

45. Par ailleurs, il serait également intéressant de connaître le nombre de logements à taux modéré qui existent au Luxembourg pour le comparer avec le taux de risque de pauvreté afin de savoir dans quelle mesure les ménages exposés au risque de pauvreté ont accès au logement social.

De plus, il devrait être analysé si les ménages occupant un logement social sont avant tout les ménages dont le revenu disponible ne dépasse pas le seuil de pauvreté.

II.2. Aides directes

46. Parallèlement aux aides destinées aux promoteurs publics, une vaste palette d'aides étatiques vise à encourager les initiatives individuelles pour la construction et l'amélioration de logements. Ces aides directes ou indirectes dépendent de différents ministères en fonction de leur objet et sont pour la plupart soumises à des conditions de revenu et de situation de famille.

II.2.1 Aides accordées par le ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement

47. **Avant même tout projet de logement**, il est possible de bénéficier de l'aide d'épargne-logement généralisée.

48. **En cas de location d'un logement**, l'Etat peut aider au financement d'une garantie locative.

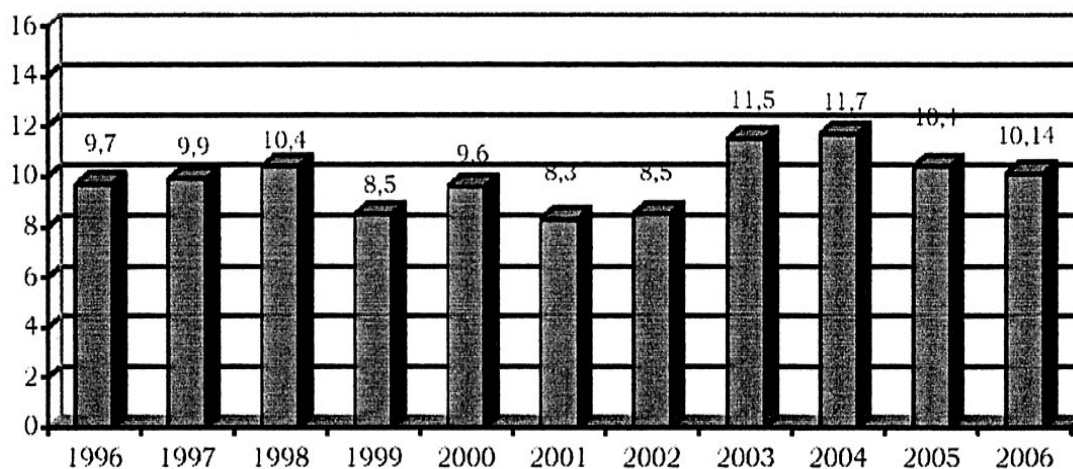
Le revenu du candidat-locataire ne peut dépasser 2,5 fois le montant brut du RMG. Le loyer stipulé au contrat de bail ne peut dépasser 1/3 du revenu du candidat-locataire. Le loyer mensuel ne doit en aucun cas dépasser un montant d'environ 1.250 euros.

49. **En cas de construction ou d'acquisition, la prime de construction/acquisition** peut être obtenue pour la construction d'un logement (maison unifamiliale ou appartement) ou pour l'acquisition d'un logement en cas d'une première occupation, en fonction du revenu et de la situation de famille.

Le montant peut varier entre 250 et 9.700 €.

La condition de revenu est remplie si la moyenne des revenus des trois années d'imposition précédant immédiatement l'acte de vente ne dépasse pas le plafond légal qui est donc fonction du revenu et de la situation familiale.

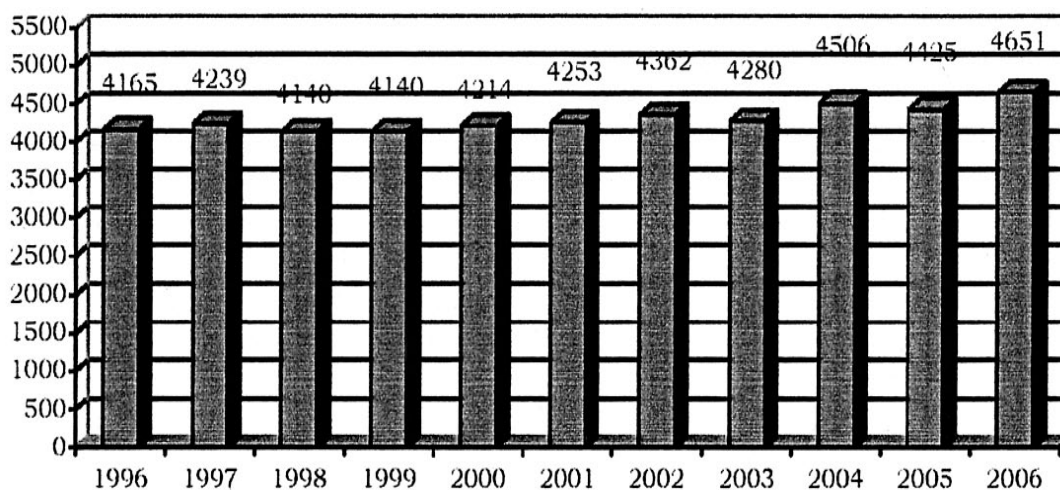
Graphique 11: Evolution des montants totaux des primes de construction et d'acquisition accordées entre 1996 et 2006 (en millions euros)



Source et Graphique: Département du Logement

Si le total des montants accordés est en baisse depuis quelques années, l'évolution des montants moyens accordés est à la hausse.

Graphique 12: Evolution des montants moyens des primes de construction et d'acquisition accordées entre 1996 et 2006



Source et Graphique: Département du Logement

50. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, le nombre total des primes de construction/d'acquisition accordées par rapport aux différents types de logements mentionnés dans le tableau ci-dessous a progressé jusqu'en 1991.

A partir de 1992, on assiste à un revirement de la situation, dans le sens où le nombre total des primes de construction/d'acquisition accordées a régressé de façon continue pour passer de 3.236 à 1.949 unités (- 40%) en 2002.

En 2003 on constate à nouveau une forte progression. Suite au renforcement du personnel du Service des Aides au Logement en 2003, le nombre des dossiers évacués a ainsi pu être augmenté sensiblement. Après 2003, l'on voit à nouveau une tendance à la baisse.

En 1992, le rapport primes d'acquisition/primes de construction fut de 1,46:1. En 2006, avec un rapport de 2,79:1, on a noté presque 3 fois plus de primes d'acquisition que de primes de construction.

Graphique 13: Récapitulation du nombre des primes de construction/d'acquisition accordées depuis 1979 selon les différents types de logements

année	nombre des primes d'acquisition			nombre des primes de construction			nombre total des primes accordées
	appart.	mais. unifam.	total	appart.	mais. unifam.	total	
1979	123	564	687	25	141	166	853
1985	318	1.187	1.505	115	384	499	2.004
1990	485	1.316	1.801	298	586	884	2.685
1991	747	1.718	2.465	441	656	1.097	3.562
1992	661	1.262	1.923	625	688	1.313	3.236
1993	699	1.234	1.933	608	577	1.185	3.118
1994	543	1.121	1.664	524	612	1.136	2.800
1995	560	1.129	1.689	459	413	872	2.561
1996	504	1.039	1.543	457	349	806	2.349
1997	538	1.042	1.580	401	356	757	2.337
1998	585	1.116	1.701	467	342	809	2.510
1999	538	929	1.467	354	226	580	2.047
2000	610	993	1.603	444	237	681	2.284
2001	564	837	1.401	252	253	545	1.946
2002	574	782	1.356	431	162	593	1.949
2003	872	1.011	1.883	604	197	801	2.684
2004	955	1.013	1.968	504	123	627	2.595
2005	891	849	1.740	462	149	611	2.351
2006	905	702	1.607	430	145	575	2.182

Source: Centre Informatique de l'Etat

L'on constate à la lecture du tableau précédent, une diminution du nombre total des primes accordées depuis quelques années.

51. Peuvent venir s'y ajouter à ces primes sous certaines conditions:

- **Une prime d'épargne** (Aide en capital de l'Etat dont le montant correspond aux intérêts et primes bonifiés sur les comptes d'épargne, mais seulement si les avoirs de ces comptes sont utilisés pour le financement du logement. Le montant maximal de la prime d'épargne ne peut dépasser pour le même bénéficiaire la somme de 5.000 €)
- **Une garantie de l'Etat** (Si une personne ne peut pas fournir de propres garanties suffisantes pour obtenir auprès d'un établissement financier le crédit nécessaire pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'un logement, l'Etat peut aider à garantir son prêt. Le montant maximum de la garantie de l'Etat ne peut dépasser la somme de 118.042,50 € (à l'indice courant en 2006).

Il faut posséder un compte d'épargne auprès d'un seul et même établissement bancaire depuis 3 ans au moins et que le compte ait été alimenté par des dépôts réguliers annuels de 290 € au minimum pendant une période d'au moins 3 ans, en prenant comme point de départ de cette période le jour où les avoirs sur le compte sont d'au moins 240 €. Le montant de la mensualité à payer ne doit pas dépasser 40% du revenu disponible du demandeur. Le taux d'intérêt débiteur maximum porté en compte par l'établissement financier ne doit pas être de plus de 10%.

- **Un complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil** (Maximum de 1.250 €)
- **Une subvention d'intérêt** (Aide en intérêts)
- **Une bonification d'intérêt** (Aide en intérêts de l'Etat de l'ordre de 0,875% par enfant à charge. Pour le calcul de la bonification d'intérêts, les prêts sont pris en considération jusqu'à la somme de 150.000 €.) Contrairement à la subvention d'intérêt, la bonification d'intérêt n'est soumise à aucune condition de surface utile d'habitation, ni de revenu, ni de situation patrimoniale.

Tableau 25: Aides en intérêt accordées/à accorder entre 1996 et 2007 (en millions euros)

Année	Bonifications d'intérêt	Subventions d'intérêt	Total
1996	17,00	18,01	35,01
1997	17,46	17,47	34,93
1998	18,69	17,15	35,84
1999	19,82	16,43	39,25
2000	18,84	21,30	40,14
2001	21,39	25,10	46,49
2002	29,12	22,31	51,43
2003	32,88	17,88	50,76
2004	33,73	15,78	49,51
2005	34,97	15,38	50,36
2006	35,44	16,91	52,35
2007*	54,00		
Total 1996 – 2006			486,07

* Budget voté par la Chambre des Députés

Source: Département du Logement

- **Une aide pour aménagements spéciaux au profit de personnes handicapées physiques** (60% du coût des travaux sans pouvoir dépasser au total quinze mille euros).

52. **En cas de rénovation, transformation, une prime d'amélioration** peut être obtenue pour certains travaux effectués dans le but d'améliorer les conditions de salubrité et de sécurité dans les immeubles âgés de 30 ans au moins. Les critères (surface d'habitation, revenu) d'obtention sont les mêmes que pour la prime de construction.

Peuvent venir s'y ajouter sous certaines conditions les autres primes répertoriées ci-dessus.

II.2.2 Aides accordées par d'autres ministères

53. **Le ministère de la Culture** peut octroyer une subvention pour travaux de restauration: Dans la limite des crédits budgétaires, il peut être accordé une subvention pour la restauration d'immeubles construits avant 1914, ayant gardé leur caractère typique et historique pour autant que les travaux contribuent à la conservation ou à la restauration de leur aspect original.

Le ministère de l'Environnement a à sa disposition un subside pour la mise en place d'une infrastructure de collecte des eaux de pluie (25% du coût d'investissement avec un maximum de 743,68 euros), ainsi qu'une subvention pour les installations servant à l'exploitation des énergies renouvelables.

Le ministère de l'Agriculture propose des aides dans l'intérêt de l'habitat rural (Aménagement à l'intérieur du complexe immobilier des bâtiments de la ferme, d'un logement en vue de permettre à deux générations de vivre séparément tout en sauvegardant l'unité de la cellule familiale).

Le ministère de la Sécurité sociale intervient dans le cadre de l'assurance dépendance.

II.3 Aides indirectes: Les avantages fiscaux

54. Les avantages fiscaux se présentent sous différentes formes.

En premier lieu, il existe des possibilités de déduction fiscale à travers la **prime d'épargne-logement, l'assurance solde restant dû et les intérêts déductibles (prêts hypothécaires)**.

La „**TVA Logement**“ est un taux super-réduit de 3% pour la création et la rénovation d'un logement, à condition qu'il soit affecté à des fins d'habitation principale, soit directement dans son propre chef, soit indirectement dans le chef d'un tiers.

Ensuite, on peut citer deux mesures introduites par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation: la première sous l'appellation de „**Bellegen Akt**“ constitue une réduction de droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles.

La loi de 2002 précitée a également prévu des **mesures fiscales transitoires**, s'assimilant à un allègement fiscal des opérations suivantes:

- la vente d'immeubles bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine privé d'un contribuable: On distingue à cet égard le bénéfice de spéculation réalisé dans les deux ans suivant l'acquisition ou la constitution de l'immeuble et le revenu provenant d'une vente après cette période.

Avant cette loi de 2002, le premier (bénéfice de spéculation) était imposé au taux marginal applicable au revenu imposable du contribuable (maximum 38%), tandis que le deuxième (revenu provenant d'une vente) est imposable à la moitié de ce taux (maximum 19%). Pour ces deux cas, la loi de 2002 a ramené le taux d'impôt maximum à 9,5%.

- la vente de terrains à bâtir faisant partie d'un lotissement: Si un particulier vend un terrain compris dans un lotissement, cette réalisation donnait lieu à un bénéfice commercial imposé au taux plein (maximum 38%).

La loi de 2002 a ramené ce taux à 9,5%, à condition que le terrain fasse partie du patrimoine privé du particulier depuis au moins 10 ans au moment de l'apport en vue d'un lotissement.

Les personnes ne pouvant profiter de cette imposition réduite à défaut de remplir les conditions exigées par la loi bénéficient d'un allègement fiscal sous forme d'une exemption de 25% du bénéfice provenant de la vente de terrains à bâtir.

Ne sont pas visées les ventes d'immeubles bâtis qui restent entièrement imposables.

Ces mesures initialement limitées au 31 décembre 2004 ont été reconduites jusqu'au 31 décembre 2007. A défaut de nouvelle reconduction, ces mesures cesseront à cette date.

En ce qui concerne les logements locatifs, cette même loi a fait passer le taux d'amortissement de 4 à 6% tant pour un propriétaire personne physique que pour un propriétaire personne morale.

55. Dans son avis du 2 juillet 2002 relatif au projet de loi ayant abouti à la loi du 30 juillet 2002, la CEP•L avait particulièrement approuvé que les mesures proposées ne soient que transitoires, puisque ce caractère transitoire impliquait une possible remise en question après une vérification de leur efficacité.

La CEP•L déplore dès lors qu'aucune évaluation desdites mesures n'ait à ce jour été menée. Un bilan de ces mesures devrait d'ailleurs être dressé avant de prendre une décision de prolongation ou d'arrêt à leur égard.

*

56. D'une façon générale, la CEP•L regrette encore une fois de ne pas disposer d'une évaluation de l'efficacité concrète de ces diverses aides.

En effet, avant de prendre de nouvelles mesures, ne vaudrait-il pas mieux réajuster les aides existantes en les comparant aux besoins et par ce fait supprimer ou modifier les aides existantes qui ne produisent aucun résultat positif et à l'inverse encourager davantage celles qui remplissent avec succès leur dessein?

Pour une telle opération, il est nécessaire de mener une étude d'envergure. Cette étude aura certes nécessairement un coût, mais qui permettrait une économie certaine par une meilleure rentabilisation de ces aides.

Tableau 26: Les chiffres-clés de la période 2001 à 2007

Type d'aide individuelle	2001*	2002*	2003*	2004*	2005*	2006 ⁽¹⁾	2007°	Total
subventions/bonifications	46.493.150	51.429.701	51.200.000	51.500.000	52.000.000	52.350.000	54.000.000	358.972.851
primes construction	1.764.721	2.881.263	2.862.991	1.913.559	2.209.457	2.270.000		
primes acquisition	4.856.320	6.679.865	8.694.975	8.009.558	7.723.470	7.870.000	11.000.000	69.126.124
primes architecte	56.954	80.574	55.086	76.718	66.613	54.000		
primes épargne	676.403	1.080.886	2.499.969	1.982.661	1.679.713	1.096.000	1.800.000	10.815.632
primes amélioration	661.337	819.274	751.376	653.741	683.310	665.000	2.000.000	6.234.038
primes handicapés	81.798	46.421	60.806	24.683	15.493	28.200	25.000	282.401
carnet de l'habitat	-	-	-	-	-	6.000	200.000	206.000
garanties locatives	-	-	-	-	-	-	500.000	500.000
Aide épargne logement	-	-	-	-	39.300	23.200	200.000	262.500
Divers	124	110	67	43	-	110	110	564
Montants	54.590.807	63.018.094	66.125.270	64.160.963	64.417.356	64.362.510	69.725.110	446.400.110

* montants liquidés pendant l'année budgétaire

° montants votés par la Chambre des Députés

(1) chiffres arrondis parce qu'année budgétaire non encore conclue

57. Ainsi par exemple, dans son rapport annuel 2006, le CES s'interroge sur l'opportunité de la bonification d'intérêt qui ne prend pas en compte les revenus et la situation patrimoniale des bénéficiaires tant qu'il s'agit de la première acquisition d'un logement en pleine propriété ou en usufruit. En 2004, le coût total de la bonification s'élevait à 33.738.278 EUR à charge du budget de l'Etat.

La CEP•L rejoint par conséquent le CES, qui se prononce pour une réorientation de cette aide vers des mesures présentant davantage de sélectivité en fonction du revenu et de la fortune des bénéficiaires.

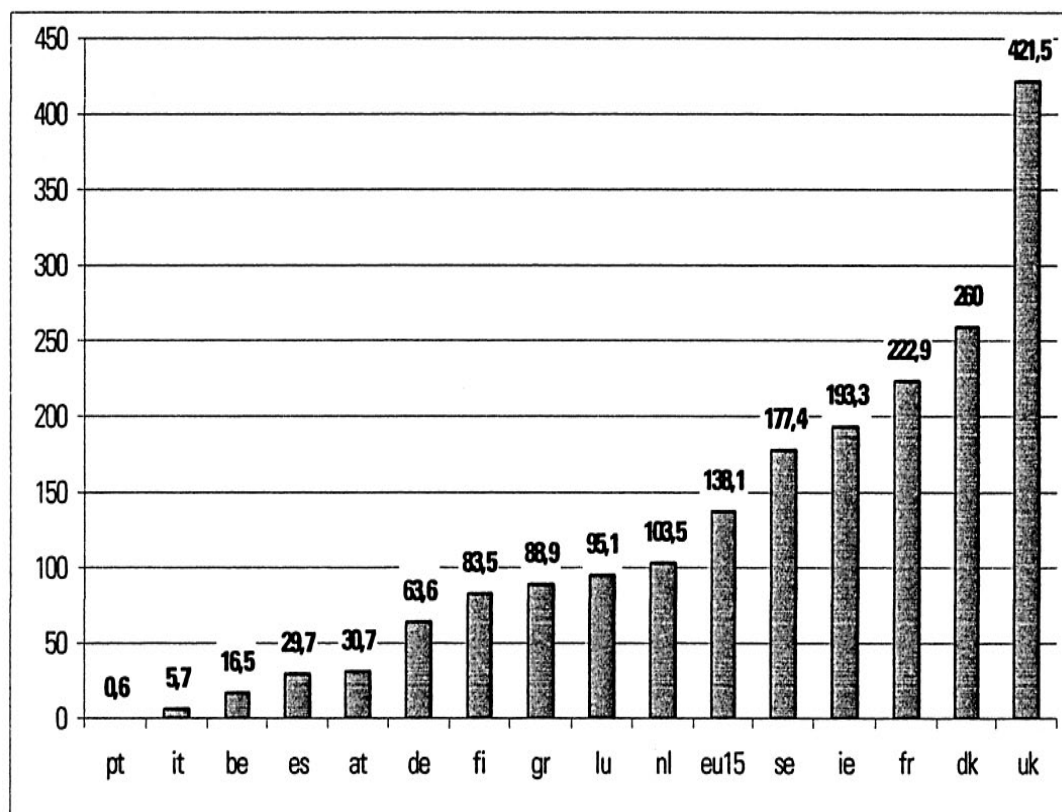
De même, quant à la prime de construction/acquisition, la condition de revenu est remplie si la moyenne des revenus des trois années d'imposition précédant immédiatement l'acte de vente ne dépasse pas le plafond légal.

La CEP•L rejoint le CES, lorsqu'il affirme que ce critère paraît inapproprié puisqu'il peut conduire à la situation injuste que, par exemple, un jeune universitaire, faisant ses débuts dans la vie professionnelle, se voit offrir la possibilité d'acquérir un logement à prix réduit, alors que, par ailleurs, il perçoit un salaire élevé. Il est donc souhaitable qu'il soit tenu compte de la situation de revenu et de fortune de l'acquéreur au jour de la passation de l'acte de vente.

57bis. Par ailleurs, au vu de la multitude d'aides existantes et au vu de la complexité de leurs critères d'octroi, la CEP•L insiste sur la nécessité d'une bonne communication du Gouvernement sur la panoplie de ces aides et d'un service performant de conseil des ménages y intéressés.

58. Afin d'apprécier si les aides accordées sont substantielles ou non, il est intéressant de comparer leur niveau avec celui d'autres pays européens, même s'il faut préciser que le niveau des aides accordés ne constitue pas une mesure de leur efficacité.

Graphique 13: Dépenses de prestations sociales logement en euros par habitant (2004)



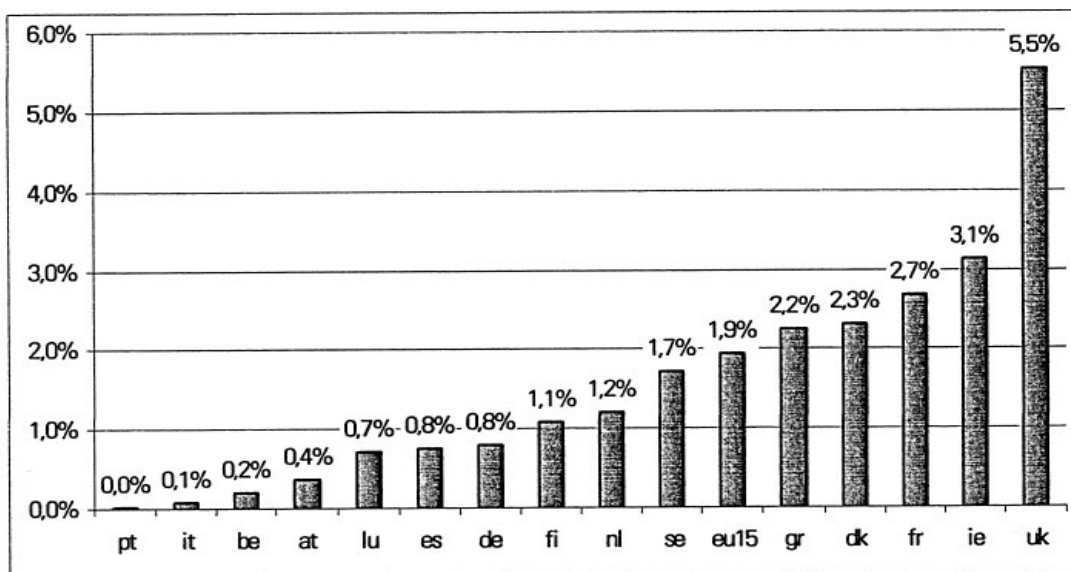
Source: Eurostat

En 2004, les prestations sociales dans le domaine du logement s'élèvent au Luxembourg à 95,1 euros par habitant, ce qui fait apparaître le Grand-Duché au milieu du tableau, mais largement en dessous de la moyenne de l'UE-15.

Dans le total des dépenses de prestations sociales, celles consacrées au logement sont faibles au Luxembourg comparé aux autres pays européens. Ainsi, en 2004, moins de 1% de ces dépenses sont consacrées au logement.

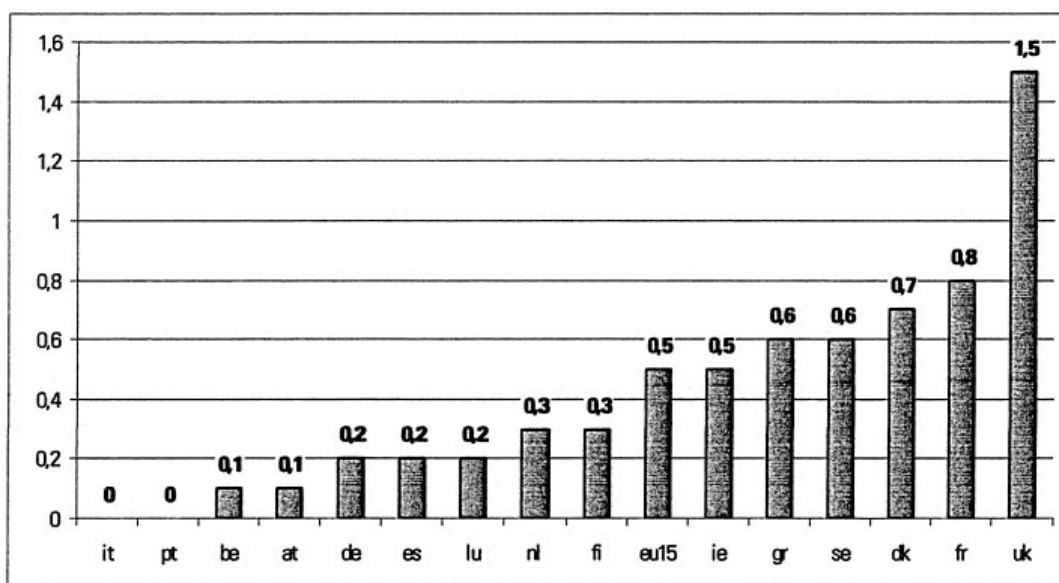
Notons toutefois que ces chiffres sont à interpréter avec prudence puisque certaines aides au logement luxembourgeoises relevées ci-avant ne sont pas considérées comme prestations sociales au titre de la typologie d'Eurostat.

Graphique 14: Dépenses de prestations logement en pourcentage du total (2004)



Source: Eurostat

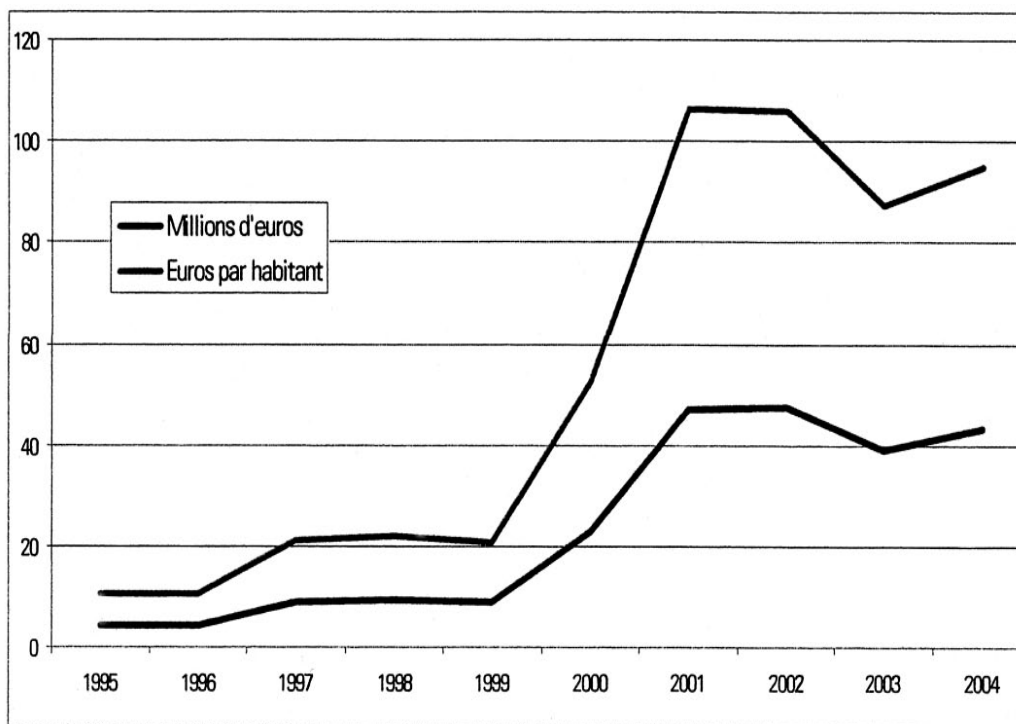
Graphique 15: Prestations logement en pourcentage du PIB (2004)



Source: Eurostat

En % du PIB, le Luxembourg consacre 0,2% de son PIB, soit plus de deux fois moins que la moyenne de l'UE15 ! Même si cela est à relativiser compte tenu de l'importance des travailleurs frontaliers, le Luxembourg consacre tout de même une part très faible de sa richesse à l'aide au logement.

Graphique 16: Dépenses de prestations sociales – Logement



Source: Eurostat

Si l'on note un effort au début des années 2000, en 2003 le niveau des prestations logement en valeur absolue repart à la baisse.

*

III. NECESSITE D'UNE ETUDE APPROFONDIE DES BESOINS TANT D'UN POINT DE VUE QUANTITATIF QUE QUALITATIF

59. Si les chiffres présentés au cours des pages précédentes permettent de donner certaines indications, la CEP•L estime toutefois qu'il serait osé d'en tirer des conclusions définitives en raison de leur caractère lacunaire, parfois peu fiable et même contradictoire.

Or, elle est d'avis que pour mener à bien des réformes dans un domaine aussi complexe que le marché du logement il est en principe indispensable de disposer au préalable d'une analyse approfondie de la situation basée sur des données précises, complètes et fiables.

60. La CEP•L a pu lire dans divers documents émanant notamment du ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement et du Conseil Economique et Social (CES) qu'en dépit des mesures prises ces dernières années la pénurie de logements appropriés s'aggrave.

En effet, la cherté des terrains serait la conséquence directe d'une mise sur le marché insuffisante des terrains à bâtir, elle-même tributaire de deux facteurs essentiels: la rétention et la complexité des procédures d'autorisations communales et étatiques.

L'évolution démographique, la multiplication des ménages (notamment suite aux nombreux divorces), ainsi que la répartition géographique très inégale induiraient une demande très dyna-

mique face à une offre insuffisante de terrains à bâtir. Ainsi, la région du sud du pays (12 communes sur un total de 116) comptabilise près de 38% de la population sur seulement 8% du territoire. Cet état des choses explique la hausse prononcée des prix du foncier.

Dans son avis annuel 2006, le CES remarquait que déjà en 1991, l'étude LIP, „*Untersuchungen zum Wohnungswesen in Luxemburg*“ avait estimé le déficit cumulé en logements à 30.800, le nombre de ménages s'élevant à cette époque à 144.686 unités et le nombre de constructions habitées à 105.780 unités (la notion de construction habitée recouvre tout type d'immeuble habité: ferme, maison individuelle, immeuble collectif destiné à l'habitation, immeuble principalement à usage non résidentiel, hôtel, habitation de fortune, internat, foyer, maison de retraite, institution pour malades, institution religieuse, caserne, prison, et autres).

Le dernier recensement général de la population de 2001 a montré que le nombre de ménages a augmenté à 171.953 unités (+18,85%), tandis que le nombre de constructions habitées a progressé aussi, mais à un rythme moindre, à 119.616 unités (+13,08%).

Partant du fait que le nombre de personnes par construction habitée s'est réduit de 3,64 en 1991 à 3,61 en 2001, le CES constate que le déficit en logements s'est creusé depuis l'époque de la réalisation de l'étude LIP.

Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2007, on peut lire que „*Le CES regrette qu'il ne dispose pas de chiffres fiables ni sur les besoins en logements ni sur les prix réels des logements mis en vente ou en location. Dans ce contexte, le CES rappelle que l'actualisation de l'étude LIP, malgré le fait qu'elle a été finalisée en 2006, n'a à ce jour toujours pas été rendue publique*“.

Pourquoi cette étude n'est-elle pas annexée, citée et commentée dans le projet de loi sous rubrique?

61. Comment améliorer les choses si l'on ne peut les mesurer? L'insuffisance des statistiques disponibles devient un véritable obstacle à l'analyse du marché du logement et empêche toute politique rationnelle. La CEP•L se rallie au CES, qui demande au Gouvernement, dans le cadre de la réforme des administrations fiscales, d'améliorer sensiblement les statistiques foncières par une saisie complète et un traitement adéquat de toutes les données disponibles auprès des acteurs impliqués y compris les notaires. Les données rassemblées par l'observatoire de l'habitat, sur base d'annonces immobilières publiées, devraient être évaluées de manière à déterminer leur contenu informationnel par rapport aux données administratives centralisées par le STATEC.

Une telle démarche, si elle aboutissait à un indicateur validé, pourrait pallier provisoirement à l'insuffisance des statistiques foncières officielles.

S'il est vrai que les recensements décennaux de la population fournissent certaines informations sur l'inventaire global des logements existants, ces indications sont toutefois incomplètes et fournies avec une périodicité trop faible, le dernier recensement datant de 2001.

La CEP•L rejoint donc le CES pour affirmer qu'une connaissance préalable et approfondie du marché du logement et de son évolution s'avère indispensable à toute nouvelle proposition de mesures visant à promouvoir le logement. Une telle étude doit donc reposer sur du matériel statistique détaillé, complet et fiable.

Quant aux prix, nous l'avons vu, ils connaissent une évolution spectaculaire au cours des dix dernières années.

62. Ce volet quantitatif et financier devra être complété par un volet qualitatif. Est-ce que l'évolution des prix des logements correspond à une amélioration généralisée des conditions de logement?

En effet, une étude d'ensemble sur la situation du marché du logement au Luxembourg devra également donner lieu à une évaluation des manques réels, à travers notamment une enquête auprès de la population afin de cerner ses besoins en logement: maison pavillonnaire ou résidence à appartements par exemple?

Il est souhaitable que chacun puisse avoir le choix de se loger selon ses préférences, en fonction de sa situation familiale, dans des conditions environnementales, d'hygiène, de sécurité et de salubrité optimales!

Il serait à cet égard intéressant de disposer d'une évaluation du coût des frais de logement (loyer ou mensualités d'un prêt immobilier) par rapport aux revenus des ménages. Quel ratio devrait être atteint pour permettre à tout un chacun – et non seulement à une certaine couche sociale – de vivre dans un logement répondant à tous les critères d'un confort moderne?

63. La CEP•L se doit donc de conclure pour cette première partie qu'en l'état actuel les données existantes ne sont pas suffisantes pour avoir une connaissance approfondie des besoins réels et ce même si une étude, apparemment disponible en la matière, n'est pas rendue publique.

Néanmoins, la CEP•L reconnaît également que la pénurie actuelle sur le marché du logement rend nécessaire une action urgente pour redresser la situation. Pour cette raison, elle aborde l'analyse du projet de loi sous rubrique avec une approche positive en saluant le fait que le Gouvernement prenne une initiative pour contrecarrer les tendances à la hausse des prix sur le marché de l'immobilier.

*

2ème PARTIE

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

64. La présente deuxième partie de l'avis de la CEP•L passe en revue les différentes mesures instituées par le projet de loi susvisé ayant pour but de stabiliser, voire de baisser de manière durable les prix du foncier et de l'habitat au Luxembourg.

65. La CEP•L adopte une approche générale positive quant à ces propositions et salue la volonté du Gouvernement d'intervenir davantage sur le marché du logement pour accorder à chacun l'accès à un logement convenable.

66. Le droit au logement est en effet proclamé au niveau international dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (l'article 25-1), en ces termes: „Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires.“

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en 1966 à New York un Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui définit le droit au logement comme le droit à un lieu où l'on peut vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et cela sans distinction de revenu ou de toutes autres ressources économiques. Ce lieu doit disposer de suffisamment d'intimité et d'espace, d'une aération et d'un éclairage convenables, des infrastructures de base adéquates, d'une sécurité garantie et son éloignement par rapport au lieu de travail et aux services essentiels doit être acceptable.⁹

La Constitution luxembourgeoise ne reconnaît pas un droit au logement en tant que tel, mais énonce (article 11 (3)) que l'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

Le droit naturel est celui découlant de la nature humaine, renvoyant aux questions existentielles de l'être humain, au respect de sa dignité et de sa liberté.

Le droit au logement peut par conséquent être érigé au rang de cette catégorie de droit, puisqu'il assure à celui qui en bénéficie une dignité et une liberté certaines.

66bis. La CEP•L regrette néanmoins l'absence d'un débat au Luxembourg sur l'opportunité d'introduire expressément dans les textes légaux un droit au logement, voire un droit au logement opposable.

Il y aurait également lieu de préciser dans le cadre d'un tel débat la notion de logement, et notamment la qualité minimale qu'un logement doit avoir pour constituer un logement convenable.

⁹ INFO La construction d'ensembles subventionnés, ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement

Cette question dépasserait le cadre du présent avis, mais la CEP•L insiste toutefois sur la nécessité et l'importance d'un débat public autour de ce sujet.

Notons qu'en France, par exemple, le droit au logement est ancré dans la législation. Par ailleurs, une loi du 5 mars 2007 y a même institué le droit au logement opposable, c'est-à-dire un droit que l'on peut faire valoir contre l'Etat.

66ter. Dans le contexte d'une discussion sur l'accès au logement, la CEP•L tient à rappeler que la loi du 28 novembre portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou les convictions, l'handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une race ou ethnie notamment en ce qui concerne l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement.

Cette interdiction s'applique à toutes les personnes, tant publiques que privées, physiques ou morales, y compris les organismes publics.

67. Au-delà de ces réflexions de principe, la CEP•L se félicite que le présent projet de loi s'inscrive dans la philosophie qui vise à faciliter l'accès généralisé au logement. Cependant elle se doit de formuler quelques observations sur certains points susceptibles de susciter des problèmes en pratique.

*

I. LE PACTE LOGEMENT (ARTICLES 1 ET 2 DU PROJET DE LOI)

68. Le projet de loi analysé met en oeuvre une aide de l'Etat en faveur de toutes les communes qui s'engagent, via une convention avec le gouvernement, à contribuer à la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population de plus de 15% sur une période de dix années (c'est-à-dire au-delà du taux actuel moyen de croissance de la population résidente) et qui participent activement aux efforts et mesures du gouvernement à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

La conclusion de ce pacte avec les communes et son exécution au nom et pour le compte de l'Etat relève de la compétence conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

L'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

69. L'Etat accordera à ces communes chaque année une aide en capital unique de 4.500 euros par nouvel habitant supplémentaire dans la commune dépassant une croissance de 1% de la population au cours de l'année en question, de 2007 à 2016. Elle est liquidée l'année qui suit celle de la progression et est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, cette aide sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois en 2021.

Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes.

70. Pour les communes dont le développement est jugé prioritaire par l'IVL et dont la liste exhaustive sera arrêtée par le gouvernement, le montant de l'aide en capital sera majoré de 50%, c'est-à-dire à 6.750 euros, si elles s'engagent dans le cadre de la convention à réaliser des projets-pilotes respectant certaines conditions supplémentaires, tels que zones potentielles d'une surface de plus ou moins 5 ha et d'une densité du bâti dépassant les 25 logements par ha.

71. Selon l'article 2.2. du modèle de pacte de logement annexé au présent projet, la croissance démographique de chaque commune est observée sur base de chiffres émanant du Statec. En cas de changement de méthodologie de calcul ou en cas de problème technique au sein du Statec, le calcul se fait par comparaison entre la population réelle des deux années consécutives concernées, c'est-à-dire sur base de données de la commune elle-même.

Selon le commentaire des articles, le constat se fait en principe sur base de la population annuelle arrêtée par le STATEC ou éventuellement sur base des registres de la population communaux. Le pacte définira au cas par cas la méthode de calcul utilisée.

72. La CEP•L s'interroge sur cette question des chiffres: comment être sûr qu'ils soient clairs, transparents et exhaustifs? Comment sera réglée une éventuelle discordance entre les chiffres du Statec et ceux de la commune?

Dans sa récente note de conjoncture 01/07, le Statec confirme par ailleurs l'existence de contestations de plusieurs communes quant à leurs chiffres de population établis par le Statec, notamment pour la Ville de Luxembourg.

73. Par ailleurs, la CEP•L remarque que ni le texte de la future loi, ni le modèle de pacte de logement ne prévoient de bilan à dresser après la période de 10 ans.

Or, selon les termes mêmes du projet de loi (article 1er, alinéa 3 du projet de loi), par la signature d'un pacte logement, la commune s'engage à favoriser la création de nouveaux logements dans la perspective d'augmenter sa population d'au moins 15% sur 10 ans.

Ne convient-il pas pour inciter davantage les communes à respecter leur engagement de vérifier après les 10 ans de durée de vie de la convention si l'objectif des 15% a été atteint?

Que se passe-t-il si la commune n'arrive pas à ce chiffre de 15% après 10 ans, mais connaît certaines années une hausse de sa population de plus de 1%? Une sanction, sous la forme d'un remboursement, partiel ou total, de l'aide étatique obtenue est-elle prévue?

74. Enfin ne serait-il pas équitable de prévoir une aide ou un système de compensation pour une commune atteignant l'objectif des 15% après 10 ans, mais qui n'a connu au cours de cette même période qu'une progression très irrégulière de sa population?

A défaut cette commune n'aura bénéficié que d'une aide sporadique par rapport à une commune qui n'atteint pas les 15% après 10 ans, mais a connu plusieurs années de suite une croissance supérieure à 1%.

75. Finalement, une meilleure efficacité pourrait être assurée par l'obligation pour les communes de dresser un bilan à intervalles réguliers au cours des 10 ans. En cas de résultats négatifs, une révision de la convention et des mesures y prévues pourrait être envisagée.

76. Le commentaire des articles présente un modèle de pacte logement.

Ce modèle énumère les différents engagements, projets et actions qui sont à disposition de la commune pour atteindre l'objectif de croissance de la population de 15% sur 10 ans.

La prédite convention aura donc également pour objet de fixer ces engagements destinés à accélérer la réalisation des projets et à réduire le coût des logements, tels que:

- o le recours à la formule du bail emphytéotique, lorsqu'il s'agit de projets à réaliser par la commune ou sur des terrains appartenant à la commune;
- o l'application de la taxe spéciale de non-affectation à la construction de terrains à bâtir;
- o la prise d'initiative par la commune pour l'élaboration du PAP (projet d'aménagement particulier) en cas de blocage par un ou plusieurs propriétaires, et l'engagement de faire appel, le cas échéant, aux mesures d'exécution prévues;
- o la conclusion par la commune de conventions avec les promoteurs en vue de réduire le coût des terrains à bâtir.

77. Ce modèle de pacte de logement constitue certes un exemple utile de la convention à conclure entre la commune et l'Etat, mais il serait préférable que le texte de loi lui-même précise

ce que le pacte peut contenir sous forme d'énumération, laissant ainsi les parties mener leurs négociations tout en leur présentant de manière concrète les différentes possibilités qui leur sont ouvertes.

La Chambre des employés privés fait remarquer qu'il est difficile de donner un avis complet et définitif sur ce volet du projet analysé en l'absence de plus de précisions quant au contenu minimal exigé du pacte de logement.

78. L'article 4.4. du modèle de pacte de logement annexé énonce que l'Administration communale procédera à la conclusion de conventions avec des promoteurs opérant sur son territoire en vue de réduire le coût des terrains à bâtir. Dans chaque lotissement réalisé, pour autant qu'il dépasse une surface d'un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface totale ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré (par exemple, vente obligatoire à des bénéficiaires d'une prime de construction) et les prix de vente sont déterminés par un cahier des charges qui fait partie intégrante de la convention susmentionnée.

79. La CEP•L salue cette initiative, qui devrait favoriser la mixité sociale.

80. Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2006 (avis annuel 2006 ci-après), le CES salue „*la mise en vente par les promoteurs publics de logements à des ménages modestes à des prix inférieurs aux prix du marché. Toutefois, des mesures doivent être prises pour éviter la spéculation dans le secteur des logements subventionnés.*

L'attribution d'un logement social en propriété est liée à la condition que le bénéficiaire remplisse les conditions prévues pour l'octroi d'une prime de construction allouée par l'Etat. Il s'ensuit que la condition de revenu est remplie si la moyenne des revenus des trois années d'imposition précédant immédiatement l'acte de vente ne dépasse pas le plafond légal. Le CES juge ce critère inapproprié puisqu'il peut conduire à la situation injuste que, par exemple, un jeune universitaire, faisant ses débuts dans la vie professionnelle, se voit offrir la possibilité d'acquérir un logement à prix réduit, alors que, par ailleurs, il perçoit un salaire élevé. Le CES demande qu'il soit tenu compte de la situation de revenu et de fortune de l'acquéreur au jour de la passation de l'acte de vente.“

La CEP•L fait sienne cette remarque du CES et insiste, comme elle l'a déjà fait dans l'introduction du présent avis, sur le fait qu'il convient d'examiner et, le cas échéant, d'adapter les conditions d'obtention des différentes aides étatiques destinées à favoriser l'accès à la propriété.

81. Selon le Ministre, lors de sa présentation du „paquet Logement“ en date du 15 mai 2006, le coût annuel des aides étatiques en faveur des communes est estimé à un total de 10 millions d'euros. „Ces mesures engagées par le gouvernement inciteront les communes à construire plus à un moindre coût.“

82. La CEP•L tient à ce qu'il soit fait en sorte que ce moindre coût n'engendre pas une qualité moindre.

83. Se pose en outre la question de savoir si cette construction de logement à moindre coût répondra aux attentes des citoyens et à la volonté de promouvoir la mixité sociale? D'où la pertinence d'une étude d'ensemble sur la situation du marché du logement au Luxembourg incluant une évaluation des manques réels, à travers notamment une enquête auprès de la population afin de cerner ses besoins en logement.

84. La CEP•L fait observer que la mixité sociale pourrait être renforcée en obligeant les communes à offrir différentes formes et tailles de logements afin d'accueillir à côté des familles traditionnelles des célibataires, des ménages sans enfants, etc.

85. Finalement, la Chambre des employés privés partage les réserves suivantes du CES quant à l'efficacité du pacte logement.

Le CES estime qu'*une collaboration étroite avec les communes est indispensable en vue de mettre en oeuvre une politique du logement permettant l'accès à un logement décent à la population, il*

insiste également sur la nécessité d'une initiative privée suffisante et ce notamment au vu des moyens financiers et techniques limités des collectivités territoriales.

En effet, le CES approuve le principe d'une participation financière de l'Etat aux frais engendrés pour les communes par l'augmentation de leur population de résidence, mais met en doute que les fonds prévus à cet effet pourront constituer à eux seuls un incitant financier suffisant pour les communes. En effet, les dépenses effectives occasionnées par la création de certains équipements collectifs (ex: écoles, structures d'accueil, maisons-relais, installations culturelles et sportives) qui englobent outre les coûts de construction stricto sensu, les frais de personnel, les frais d'entretien et de réparation etc., dépassent de loin les montants des aides octroyées. Ainsi, l'aide étatique revêt un caractère unique, alors que les frais liés aux équipements collectifs créés se répartissent sur l'ensemble du cycle de vie de ceux-ci.

Par ailleurs, les problèmes des communes ne sont pas seulement de nature financière, mais également de nature technique et organisationnelle (ex: engagement de personnel supplémentaire).

*

II. LA PROMOTION DE L'EMPHYTEOSE ET DU DROIT DE SUPERFICIE

86. Le projet de loi revoit la législation sur l'emphytéose et sur le droit de superficie datant de 1824 et les intègre dans le Code civil.

Afin de promouvoir davantage ces formules, dans le cadre de la réalisation de projets de construction d'ensembles, il est également prévu d'augmenter les aides octroyées par l'Etat dans le cadre du „pacte logement“, comme exposé ci-dessous.

II.1. L'emphytéose

87. Le projet de loi entend mettre en évidence le fait que l'emphytéose s'apparente davantage à un démembrement du droit de propriété tel que l'usufruit, plutôt qu'à une location.

En effet, l'emphytéote exerce des prérogatives qui vont bien au-delà de celles d'un simple locataire. Il dispose d'un droit réel et non d'un droit personnel. Par droit réel, on entend la maîtrise totale ou partielle exercée par un individu ou une personne morale sur une chose matérielle. Ainsi, en cas de trouble de sa jouissance, l'emphytéote jouit de toutes les actions immédiates contre les auteurs du trouble, sans qu'une quelconque intervention du propriétaire ne soit nécessaire. Le droit personnel apparaît quant à lui comme l'assujettissement d'une personne à une autre, le locataire ne pouvant se retourner en cas de trouble que contre son seul bailleur.

Le projet abandonne donc la notion de „bail“.

88. La définition du droit d'emphytéose est reprise mais quelque peu modifiée afin d'insister sur la nécessité d'établir un accord entre le propriétaire et l'emphytéote par le biais d'un titre constitutif.

L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.

Dans un souci de clarté et de précision, sont définis les termes de propriétaire et emphytéote.

S'agissant du propriétaire, il a paru utile de préciser que bien qu'ils ne soient pas propriétaire du sol et donc incapable de l'aliéner, l'usufruitier, l'emphytéote et le superficiaire peuvent tout de même conférer une emphytéose sur le bien objet de leurs droits respectifs, étant entendu que ce droit d'emphytéose devra voir sa durée limitée à celle de leurs droits respectifs.

89. Le projet de loi conserve pour le droit d'emphytéose une durée comprise entre 27 et 99 ans.

La loi de 1824 prévoyait que le droit d'emphytéose ne se renouvelle pas tacitement, à l'inverse du droit de superficie. Cette discordance pouvait entraîner quelques difficultés pour les situations dans lesquelles un même bien est soumis à la fois à un droit de superficie et à un droit d'emphytéose.

C'est pourquoi, le nouveau texte permet la possibilité de renouvellement du droit d'emphytéose.

La loi de 1824 était en outre muette quant à la sanction en cas de non-respect de la durée du droit d'emphytéose. En théorie, une nullité pourrait se concevoir non seulement de la clause concernée fixant la durée du droit d'emphytéose mais aussi de l'ensemble du contrat. Or, ceci pourrait s'avérer être un frein au développement de ce droit. Il a été jugé préférable de suivre une voie qui privilégie le maintien de l'emphytéose. Ainsi, le présent projet prévoit que les titres constitutifs ne prévoyant aucun terme – ou un terme supérieur à 99 ans – auront une durée de 99 ans.

Quant aux conventions conclues pour un terme inférieur à 27 ans, la commune intention des parties doit être recherchée afin de définir s'il y avait volonté de conclusion d'un bail ou le recours à un droit d'emphytéose.

90. Le projet prévoit d'établir un état des lieux lors de la constitution du droit d'emphytéose. En effet, le propriétaire qui réclame un dédommagement en raison de la perte de valeur de son immeuble doit rapporter la preuve du préjudice allégué. Vu la durée que peut avoir l'emphytéose, le dommage peut s'avérer difficile à démontrer. L'état des lieux permettra alors au propriétaire d'établir plus facilement les dégradations.

91. Afin de retranscrire une pratique courante en la matière, il est en outre précisé que le titre constitutif peut obliger l'emphytéote à réaliser certains ouvrages et qu'il bénéficiera également de la pleine jouissance de ces constructions nouvelles.

92. Le principe de l'obligation d'entretien de l'immeuble à charge de l'emphytéote, comme les réparations ordinaires est élargi alors que les réparations de toute nature sont dorénavant à charge de l'emphytéote. En effet, il est à remarquer que la loi du 10 janvier 1824 ne mettait pas les grosses réparations à charge de l'emphytéote.

Il va de soi que pour ce qui concerne les constructions que l'emphytéote érige sans y être tenu par la convention, il reste libre de décider si ce bien mérite réparation ou non, sous réserve de ses obligations qui découleraient d'autres dispositions légales telles que les réglementations en matière de bâtiments insalubres ou menaçant ruine.

II.2. Le droit de superficie

93. La définition de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie est remaniée afin de mettre en exergue le fait que le propriétaire de l'immeuble ne sera pas par accession propriétaire des constructions futures réalisées par le superficiaire. Celles-ci seront la propriété du superficiaire jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

94. Il est également reproduit dans la définition de ce droit qu'il doit faire l'objet d'un titre constitutif, comme le prévoyait seulement indirectement la loi de 1824 qui parlait de sa transcription.

95. Afin d'aligner droit d'emphytéose et droit de superficie, et dans un souci de mettre un terme aux problèmes pratiques rencontrés lors de la création simultanée de droits d'emphytéose et de superficie sur un même bien, la durée maximale du droit de superficie est étendue à 99 ans. Tout comme pour le droit d'emphytéose, un renouvellement exprès est possible.

Afin d'éviter tout risque d'annulation d'un titre constitutif prévoyant un terme supérieur, il est précisé que le terme excédant 99 ans sera réduit à cette durée.

96. L'établissement d'un état des lieux détaillé est requis, sous peine de nullité, afin de pouvoir déterminer à l'expiration du droit de superficie ce qui doit être restitué au propriétaire, ce qui peut l'être et ce qui doit faire ou non l'objet d'une indemnisation.

Le projet énonce dorénavant clairement que le superficiaire jouit pleinement des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie, et ce en sa qualité de propriétaire de ces constructions, à condition toutefois de ne pas porter atteinte à l'immeuble.

Pour ce qui concerne les constructions existantes dont la valeur n'a pas été payée par le superficiaire, celui-ci dispose toutefois d'un droit de jouissance étendue: il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions. Il ne peut cependant en diminuer la valeur.

Pour les constructions existantes acquises par le superficiaire, il dispose de l'ensemble des prérogatives d'un propriétaire.

En ce qui concerne la charge de la perte des biens, le droit commun est applicable.

Dans la grande majorité des cas, le superficiaire sera propriétaire des constructions, ou pour en avoir payé la valeur, ou pour les avoir construites lui-même. De ce fait, il assume toute obligation et tout risque vis-à-vis de ces constructions.

Quant aux constructions existantes dont il n'aurait pas payé la valeur, elles ne sont qu'un accessoire à la constitution du droit de superficie qui a pour but premier de permettre au superficiaire de procéder à de nouvelles constructions et non d'user de constructions existantes. S'agissant de ces constructions, il est toutefois précisé qu'il ne peut rien faire qui en diminue la valeur.

La propriété des constructions faites par le superficiaire pendant la durée du droit de superficie et que le superficiaire n'a pas enlevées ou détruites entre-temps passe au propriétaire de l'immeuble, à condition pour ce dernier d'en payer la valeur actuelle.

Ce principe figurait déjà dans la loi de 1824. Le présent projet précise toutefois que cette valeur est déterminée d'un commun accord entre les parties, sinon par expertise, aux frais partagés des parties.

*

97. La CEP•L estime qu'une large proportion de la population ne connaît pas l'emphytéose et le droit de superficie et salue donc la volonté du gouvernement de les rendre plus attractifs.

Elle est toutefois d'avis que ces mesures, même dépoussiérées et insérées dans le Code civil, n'auront guère de succès sans une large campagne de publicité et de promotion en termes clairs et compréhensibles par tous.

Pourquoi d'ailleurs ne pas les rebaptiser dans des termes plus modernes pour les rendre plus compréhensibles et attractifs?

98. Enfin comme pour le pacte logement, il serait utile de présenter un modèle des titres constitutifs de ces deux droits.

99. Dans son avis annuel 2006, le CES recommande „une application systématique par les opérateurs publics du mécanisme du bail emphytéotique, qui consiste à louer le foncier pour faciliter l'accession à la propriété. Cette formule de droit réel de jouissance de longue durée d'un terrain s'avère propice et constitue un outil intéressant pour réduire de façon substantielle l'incidence terrain dans le coût total d'un logement. L'emphytéose présente aussi l'avantage que l'Etat et les communes puissent garder une influence sur le type de construction ainsi que sur la densité de l'habitat. L'un des freins à la mise en oeuvre de cette technique réside probablement dans la mentalité luxembourgeoise d'être pleinement propriétaire de son logement. Pour cela, il est possible de prévoir, dans le contrat d'origine, une option d'achat du terrain au profit du preneur“.

100. Parallèlement, le CES est d'avis qu'il convient de „donner aux promoteurs publics de nouveaux instruments juridiques susceptibles de faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes. Ainsi, la mise en oeuvre de la location-vente, sorte de contrat de location assorti d'une promesse de vente, permettrait l'acquisition d'un habitat par paiements fractionnés et sans apport initial, après une phase locative. Le loyer payé comprend un loyer de base correspondant à l'usage immédiat du logement et une sorte de surloyer correspondant à une épargne complémentaire destinée à s'imputer sur le prix d'acquisition. Si la vente ne se réalise pas, cette épargne est restituée au locataire“.

101. La CEP•L appuie ces deux recommandations du CES.

*

III. LE DROIT DE PREEMPTION

102. La Chambre des employés privés reconnaît la nécessité d'introduire un droit de préemption pour les pouvoirs publics afin de leur permettre la constitution d'une réserve foncière au service d'une politique active de maîtrise du prix du foncier. Cet instrument peut néanmoins constituer dans une certaine mesure une limitation au droit de propriété de chacun.

La CEP•L est donc d'avis qu'il faut veiller à ce que ces limitations soient proportionnées au but recherché. Un équilibre doit en effet être instauré entre le droit au logement des uns et le droit de propriété des autres.

III.1. Le droit de propriété

103. Le droit de propriété constitue selon l'article 544 du Code civil „le droit de jouir et de disposer des choses, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ou qu'on ne cause un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage rompant l'équilibre entre des droits équivalents“.

Le droit de propriété s'articule en trois subdivisions:

- l'*usus*, droit d'utiliser un bien, d'en jouir sans le transformer
- le *fructus*, droit de disposer des fruits (récoltes, revenus, dividendes ...) de ce bien
- l'*abusus*, droit de transformer ce bien, de s'en séparer (de l'aliéner) ou de le détruire.

Ce droit bien qu'élevé au rang de droit absolu n'en accepte pas moins certaines restrictions légales:

- les limites légales pour l'intérêt collectif: la loi peut imposer, en raison de l'intérêt général, des restrictions au propriétaire (exemples: les règlements d'urbanisme, le contrôle des loyers ...)
- les limites conventionnelles: des copropriétaires peuvent accepter de limiter leur droit de propriété respectifs
- les rapports de voisinage: envisagé par les tribunaux qui distinguent l'abus du droit de propriété des désagrèments normaux du voisinage (exemple: les odeurs de barbecue).

Le droit de propriété doit en effet plier devant l'intérêt général, la protection de la collectivité.

104. **Actuellement**, au Grand-Duché, cette atteinte au droit de propriété se manifeste essentiellement par le droit d'expropriation des pouvoirs publics.

L'expropriation se définit comme „toute opération tendant à priver contre son gré de sa propriété un propriétaire foncier, plus généralement à dépouiller le titulaire d'un droit réel immobilier de son droit“ (Vocabulaire juridique, Gérard Cornu)

Le droit de l'expropriation touche donc au droit de propriété, largement protégé, tant au niveau constitutionnel qu'au niveau civil:

- Par l'article 16 de la Constitution, selon lequel „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité“.
- Par l'article 545 du Code civil, qui énonce que: „Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.“

Cette protection justifie que la mesure d'expropriation est envisagée en théorie comme en pratique comme le recours de la dernière chance.

Le droit d'expropriation dans le cadre de l'aménagement communal et du développement urbain est inscrit dans différents textes légaux.

Selon le gouvernement, tous ces textes sont presque devenus des lettres mortes suite à un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 12 mai 2006 (Mémorial A, 2006 page 1802) qui dispose que les conditions de l'article 16 de la Constitution doivent être respectées dans leur intégralité et ceci avant le transfert effectif de la propriété expropriée (indemnité préalable).

De ce fait, une expropriation pour cause d'utilité publique au Luxembourg n'est plus possible dans des délais raisonnables.

105. **Le projet de loi analysé** entend dès lors donner d'autres moyens aux pouvoirs publics pour se constituer une réserve foncière, à savoir la généralisation du droit de préemption des pouvoirs publics pour toute vente de terrains spécifiquement définis.

106. **Si la CEP•L est donc favorable à la création de réserves foncières au profit des pouvoirs publics, qui seront plus à même que des promoteurs privés d'offrir des logements de qualité à des coûts modérés, elle se doit toutefois de relever certains problèmes qui pourraient apparaître.**

III.2. Le droit de préemption (Articles 3 et suivants du projet de loi)

107. Le droit de préemption est un moyen d'acquérir la propriété d'un immeuble par substitution à l'acheteur au moment de la vente.

108. Selon l'exposé des motifs, les droits de préemption institués seront exercés dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public, de lutter contre l'existence de terrains abandonnés et de réaliser des logements à coût modéré ou de type social.

109. **Réitérant sa remarque formulée au point 102, selon laquelle il faut veiller à ce que les limitations au droit de propriété de chacun soient proportionnées au but recherché, la CEP•L regrette que le projet de loi lui-même ne précise pas que le droit de préemption doit être mis en oeuvre uniquement pour remplir les objectifs cités dans l'exposé des motifs et surtout toujours dans l'intérêt général.**

Le projet de loi devrait en effet définir les motifs qui devront être invoqués par le pouvoir préemptant dans sa demande et mettre en place une procédure de contrôle postérieure à l'usage du droit de préemption.

Ainsi serait-on assuré que l'atteinte au droit de propriété via le droit de préemption sera proportionnée au but recherché.

110. **L'Etat devrait également vérifier qu'en pratique l'usage du droit de préemption par une commune ou le Fonds a été suivi d'effets positifs pour la population, ce dans un délai raisonnable.**

111. Selon le projet de loi susvisé, le droit de préemption appartiendra au conseil communal pour le droit de préemption urbain en ce qui concerne les terrains sis dans des zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, dont la mission est élargie de façon à en faire un agent public de maîtrise foncière pouvant acquérir, aménager et mettre sur le marché à un coût modéré des terrains, devient également titulaire d'un droit de préemption sur les terrains sis dans les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Un droit de préemption est finalement accordé de manière plus générale à l'Etat sur les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation de sol rendus obligatoires.

112. Ce droit ne concernera **non pas des maisons d'habitation, mais seulement des terrains situés dans des zones spécifiquement définies.**

113. **Les auteurs du projet ont entendu limiter le droit de préemption des pouvoirs publics aux terrains susceptibles d'être utiles pour ceux-ci, soit par exemple des terrains nécessaires pour l'aménagement d'infrastructures dans une commune donnée.**

Le nombre des terrains potentiellement visés par ce droit de préemption variera d'une commune à l'autre puisque chaque commune définit dans son plan d'aménagement général (PAG)

ses zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Il est dès lors impossible d'apprécier combien de terrains seront inclus dans ces zones et donc susceptibles d'être préemptés. Par conséquent, la future loi devrait prévoir un bilan à dresser après une certaine durée d'application de ce dispositif pour évaluer son efficacité, et, le cas échéant, élargir les types de terrains visés.

113bis. La CEP•L fait remarquer que la mise en oeuvre de ce droit de préemption nécessitera que le personnel administratif des pouvoirs publics passe en revue tous les compromis ou projets d'actes des notaires. Elle se demande partant si notamment les communes disposent des moyens suffisants pour ce faire?

114. Le texte proposé énonce que le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux des terrains précités. Il précise que toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé est assimilée à l'aliénation d'un terrain visé.

La CEP•L s'inquiète dès lors de savoir si, pour un propriétaire, il n'est pas possible par montage juridique de s'associer avec un promoteur pour constituer une société dans laquelle le propriétaire apporte son terrain et le promoteur les capitaux, ceci afin d'échapper au droit de préemption?

114bis. Ensuite, la CEP•L s'interroge sur l'existence de ce droit de préemption dans le cadre d'une vente moyennant le paiement d'une rente viagère. Dans l'affirmative est-il semblable à une vente ordinaire? Un vendeur vend son terrain à un acquéreur qui accepte et qui s'engage à payer un prix. Seules les modalités de paiement du prix diffèrent: au lieu de payer le prix en une seule fois, l'acquéreur le paiera en plusieurs tranches, jusqu'au jour du décès du vendeur: ce sera une rente viagère constituée sur sa tête. Le débirentier est la personne qui verse la rente. Il devient ainsi nu-propriétaire du bien vendu en viager et en aura la pleine propriété à la mort du crédirentier. Le crédirentier est la personne qui touche la rente. Il peut éventuellement garder l'usufruit (la jouissance) du bien vendu. Le montant de la rente est fixé librement entre les parties en fonction de la valeur du bien, de l'âge du crédirentier, de son espérance de vie.

L'Etat, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat peuvent-ils user de leur droit de préemption lors de la conclusion de cette vente en viager? Dans l'affirmative, selon quelles modalités? Le pouvoir préemptant acquitte-t-il un prix global ou se substitue-t-il au débirentier?

*

115. En conclusion, la CEP•L marque son accord à l'introduction d'un droit de préemption tel que prévu par le projet sous rubrique, mais émet quelques doutes quant à son efficacité au vu des remarques qui précèdent.

115bis. Par ailleurs, la CEP•L se demande si les communes pourront dégager les moyens financiers substantiels requis pour constituer cette réserve foncière, ceci d'autant plus au vu du contexte actuel de rigueur budgétaire.

115ter. Enfin, la CEP•L soulève la question suivante: l'introduction d'un tel droit de préemption ne pourrait-elle pas avoir un effet contre-productif en augmentant encore davantage la demande – et de ce fait les prix – sur le marché immobilier par la mise en concours de l'Etat, du Fonds pour le développement du logement et des communes avec les promoteurs privés et les particuliers?

Il est dès lors indispensable de prévoir une évaluation rapide et régulière de l'impact des dispositions en question.

*

IV. INTRODUCTION DE DEUX NOUVELLES TAXES

IV.1. L'introduction d'une nouvelle taxe communale pour lutter contre la rétention immobilière (Articles 15 et suivants du projet de loi)

116. Le projet susvisé autorise les communes à établir et à percevoir une taxe annuelle spécifique sur les immeubles situés sur leur territoire (Article 15).

117. L'article 16 du projet précise les immeubles visés par ces taxes communales: d'une part les immeubles bâtis non occupés ou non utilisés effectivement et d'autre part les terrains à bâtir non visés par l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

L'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs.

La CEP•L estime qu'il serait utile de reformuler le texte du projet à l'instar du commentaire des articles afin de préciser que la période de 18 mois s'applique aux deux cas de figure.

118. La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation permet aux communes d'obliger les propriétaires à déclarer les immeubles ou parties d'immeubles non occupés destinés à servir de logement, et ceci dans le délai fixé par le collège des bourgmestres et des échevins.

Cette nouvelle loi a introduit une sanction à cette obligation: une amende de 251 à 25.000 euros.

Ainsi, les communes disposeront d'une base de données leur permettant de percevoir la taxe pour la non-occupation prolongée de logements.

119. Le projet de loi (article 28) précise que les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Selon l'article 25 projeté, la taxe spécifique est fixée par la commune dans la limite maximale pour les immeubles non bâtis de quinze euros par mètre carré de la surface de la parcelle.

Pour les immeubles bâtis, la limite maximale s'élève à cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement la première année de taxation, mille euros la deuxième et mille cinq cent les années suivantes.

120. La CEP•L, qui marque son accord de principe à l'introduction d'une taxe sur la rétention de terrains constructibles, constate toutefois que le projet donne à chaque commune un pouvoir discrétionnaire quant à l'établissement d'une telle taxe. Cette marge de manoeuvre laissée aux communes pourra entraîner un traitement différent des propriétaires d'une commune à l'autre.

Le texte du projet ne laisse pas seulement aux communes la faculté d'introduire une telle taxe, mais ne précise pas non plus les modalités précises de son application.

Pour les raisons développées ci-après, la CEP•L souhaite toutefois que le projet de loi prévoie certaines précisions quant aux modalités concrètes d'une telle taxe.

121. En effet, tout un chacun ne devrait-il pas avoir la liberté de choisir la surface de terrain devant entourer sa maison. Pourquoi une personne ne pourrait-elle pas laisser une partie de sa propriété non bâtie, et par exemple y installer un jardin d'agrément ou un potager?

Prenons deux exemples concrets:

Une personne construit sa maison en plein milieu de son terrain, ne laissant ainsi pas de surface suffisamment grande pour une autre construction.

Une autre personne construit sa maison à l'extrémité gauche de son terrain, pour des raisons d'ensoleillement par exemple, laissant ainsi une place pour une autre construction.

Est-ce que la première personne serait exonérée de la taxe alors que la deuxième pourrait se voir la réclamer? Dans l'affirmative, et en l'absence de critères précis sur les modalités d'appli-

cation de la taxe, des décisions arbitraires risquent d'être prises et créer une inégalité entre citoyens de communes différentes, voire d'une même commune.

122. L'article 18 prévoit des cas où les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique: notamment en cas de:

- projet de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation;
- en cas de transfert des droits de propriété, pour l'année au cours de laquelle la vente ou la cession de l'immeuble est constatée par acte authentique et les deux années subséquentes;
- en cas d'activité agricole à titre professionnel;
- ainsi qu'en cas de réservation d'une place à bâtir ou d'un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par voie de règlement communal.

123. Pour les mêmes raisons que celles exposées au point 120, la CEP•L se demande s'il faut laisser le choix aux communes d'apprécier si dans les cas précités, elles exonèrent les contribuables en tout ou en partie.

Les cas d'exemption ne devraient-ils pas être clairement posés par le texte de loi lui-même pour ne pas laisser de place à l'appréciation?

Ainsi, le projet de loi devrait préciser que dans le cas d'une exploitation agricole, peu importe que le propriétaire soit lui-même l'exploitant ou non, si le terrain est exploité, il est exonéré de taxe, ce afin d'enlever tout doute.

124. Par ailleurs, cette liste d'exemption doit être complétée par d'autres excuses tout aussi légitimes, notamment:

- o en cas d'inoccupation d'une maison appartenant à des époux en instance de divorce, dont la procédure risque de durer des années, laissant ainsi le sort du logement familial en suspens,**
- o en cas d'inutilisation d'une maison appartenant à des personnes rencontrant des difficultés et ayant des revenus inférieurs à un certain seuil.**

125. Enfin, la future loi doit mettre en place des contrôles par les communes du suivi de l'exception invoquée par le propriétaire exonéré. Ainsi devra-t-il être vérifié que le propriétaire ayant invoqué le désir de garder le terrain pour lui ou ses descendants le fait réellement. Dans la négative, il devra encourir une sanction, sous la forme d'une taxation rétroactive par exemple.

126. La CEP•L rejoint le CES, qui dans son avis annuel 2007, s'est prononcé pour une réévaluation périodique de ces taxes spéciales, car comme l'a relevé la Commission du Bâtiment, au cas où l'efficacité de la mesure se révélerait insuffisante, elle risquerait d'être contre-productive, c'est-à-dire d'entraîner une augmentation supplémentaire des prix des terrains:

„Si la Commission est en mesure d'approuver cet instrument, elle se demande cependant quel sera son effet sur les prix des terrains. Celui-ci dépendra de toute évidence de l'efficacité de la mesure quant à la mise sur le marché de terrains à bâtir

- pour le cas où le prédit impôt incitera les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché, la hausse de l'offre de terrains devrait, en partant de l'hypothèse d'une demande inchangée, induire une réduction, sinon du moins une stabilisation, des prix de ceux-ci;**
- si, au contraire, un nombre significatif de propriétaires refusera, pour quelque motif que ce soit, de vendre leurs terrains à bâtir, de sorte qu'une masse critique ne pourra être atteinte, il serait probable que ceux qui se décideront à mettre leur terrain sur le marché imputeront l'impôt sur le prix de vente qui s'en trouvera augmenté.“ (Commission du Bâtiment, Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004), p. 38)**

127. La taxe peut être infligée au propriétaire de l'immeuble concerné, ou, en cas de démembrement du droit de propriété, à l'usufruitier ou au titulaire du droit de superficie ou d'emphytéose.

128. L'article 22 du projet de loi donne au redevable taxé la possibilité de contester cette taxation dans le délai de trois mois à partir de la *notification* du courrier communal ou de la date de l'affichage l'en informant.

129. Faire partir un délai à partir de la notification d'un courrier laisse le choix entre le jour de l'envoi dudit courrier ou de sa réception, il serait donc préférable que le texte de loi précise clairement laquelle de ces deux hypothèses il souhaite mettre en oeuvre.

La CEP•L préfère par conséquent que le délai de réclamation commence à courir à compter de la date de la réception du courrier de taxation par le destinataire, ce qui permet une plus grande sécurité juridique.

**IV.2. Nouvelle sanction à l'obligation de construire
(Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement
urbain du 19 juillet 2004 par l'article 33 du projet de loi):**

130. Le projet de loi analysé entend également modifier les articles relatifs à l'obligation de construire.

131. La loi du 19 juillet 2004 avait maintenu l'obligation de construire, mesure légale créée il y a plus de 25 ans pour permettre d'endiguer la spéculation ou la rétention foncière.

Il est ainsi loisible à un conseil communal d'ordonner, moyennant une procédure précise, l'affectation à la construction de terrains bien déterminés.

132. Selon le gouvernement, cette disposition est cependant restée lettre morte parce qu'elle prévoit qu'au terme de 3 ans, si l'ordre n'a pas été suivi d'effet, la commune entame la procédure d'expropriation.

Les autorités communales ont été plus que réticentes d'entamer cette procédure d'obligation de construire aboutissant à une procédure d'expropriation devenue quasiment impraticable suite à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle cité ci-dessus.

133. C'est pourquoi le présent projet propose d'offrir aux décideurs locaux dans le cadre de la procédure d'obligation de construire une solution alternative à l'expropriation, à savoir l'introduction d'une taxe de non-affectation à la construction (article 104 de la loi de 2004 proposé).

La taxe à percevoir annuellement doit se situer dans une fourchette de 0,5 à 15 euros par mètre carré du terrain non bâti.

Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

134. Le futur article 104bis prévoit que cette taxe est d'office applicable pour les terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu. Le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

135. Ce dernier article ne laisse donc pas la commune décider de l'opportunité de la taxe puisqu'il prévoit une taxation d'office pour des terrains ayant fait l'objet d'une injonction de construire de la part de la commune et dont les travaux d'infrastructure sont achevés et laissés sans suite pendant trois ans.

Cette taxe automatique semble concerner des terrains viabilisés, prêts à la construction, donc des projets de construction très avancés, que rien – sauf la volonté spéculative du propriétaire – n'empêche de mener à terme.

136. La taxe de non-affectation à la construction introduite par l'article 33 du projet de loi portant modification de l'article 104 de la loi 2004 présente quelques similitudes avec la taxe communale spécifique sur certains immeubles créée par l'article 16 b) du présent projet.

En effet, il est difficile à première vue de distinguer les terrains visés par l'une et par l'autre:

– **Article 16 b) du projet:** les terrains à bâtir non visés par l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis

trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

- **Article 104:** les terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général, ayant fait l'objet d'un ordre de construire de la part de la commune, sans que cet ordre n'ait été suivi d'effets dans les trois ans.

Les terrains se différencient par le fait que les premiers n'ont pas fait l'objet d'une injonction de construire de la part de la commune.

Par ailleurs, le montant des deux taxes diffère:

- **L'article 25 du projet de loi** pose un maximum de quinze euros par mètre carré de la surface de la parcelle.
- **L'article 104 projeté fixe une fourchette:** cette taxe annuelle est calculée au prorata de la surface de terrain non bâti, mais elle ne peut être inférieure à 0,5 euro par mètre carré de terrain non bâti, ni être supérieure à 15 euros par mètre carré de terrain non bâti.

De même, l'entrée en vigueur de ces deux taxes n'est pas la même: La perception de la taxe communale spécifique sur certains immeubles, prévue par l'article 15 du projet de loi ne pourra avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009, tandis que le projet de loi ne prévoit pas d'application dans le temps différée pour la taxe instituée par l'article 104 précité.

137. Après cet examen détaillé, il semble que les auteurs du projet avisé aient entendu instituer deux taxes différentes selon que le terrain à sanctionner a fait l'objet ou non d'un ordre de construire de la commune.

En cas d'obligation de construire, la taxe se subdiviserait en deux sous-taxes (Article 104 et Article 104bis).

138. Toutefois, pour davantage de transparence des taxations projetées, il faudrait préciser la différence entre ces taxes, selon l'étape de la phase de construction dans laquelle le propriétaire se trouve. Il s'agit avant tout de clarifier si les deux types de taxes sont cumulables ou non.

*

V. LES MESURES FISCALES (ARTICLES 30 ET 31 DU PROJET DE LOI)

139. Dans le cas d'une vente au bénéfice de l'Etat ou d'une commune ou du Fonds du Logement (dans le cadre de son droit de préemption), le vendeur bénéficie d'une exemption de l'impôt sur la plus-value.

Cette exemption est totale s'il s'agit d'une personne physique, et seulement à hauteur de 50% s'il s'agit d'entreprises de lotissement de commerçants (p. ex. promoteurs) et de non-commerçants réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p. ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession).

Dans les hypothèses où les communes disposent (ou achètent) des terrains et procèdent elles-mêmes au lotissement de ces parcelles, les entreprises de lotissement des communes sont exemptées de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal.

Ces mesures seront applicables à partir de l'année d'imposition 2008.

140. La CEP•L fait sienne la mise en garde formulée par le CES dans son avis annuel 2007, selon laquelle cette exemption fiscale pourrait entraîner une nouvelle hausse des prix des terrains.

En effet, le propriétaire vendant son terrain ou son immeuble d'habitation à une personne ou une entreprise privée serait tentée de répercuter la „pénalité fiscale“ implicite, qu'il subit du fait qu'il ne bénéficie pas de l'exemption de l'impôt sur le revenu, sur le prix de vente.

Si cette mesure fiscale était entérinée dans la future loi, il conviendrait par conséquent d'inscrire dans cette même loi l'obligation de procéder à intervalles réguliers à une évaluation de son efficacité, pour pouvoir enrayer un tel phénomène s'il se réalisait.

141. Par ailleurs, sans vouloir se prononcer au sujet des discussions actuelles sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité des mesures proposées, à l'instar du CES dans son avis précité, la CEP•L relève que ces dispositions fiscales entraînent une inégalité de traitement entre les personnes propriétaires d'un terrain désireuses de le céder.

Pour l'aliénation du même bien, le traitement fiscal du vendeur sera en effet différent en fonction de la qualité de l'acquéreur: Etat, commune et promoteur public, d'une part, ou personne privée (physique ou morale), d'autre part.

*

VI. LES MODIFICATIONS DE LA LOI CONCERNANT L'AIDE AU LOGEMENT (LOI MODIFIEE DU 25 FEVRIER 1979) (ARTICLE 32 DU PROJET DE LOI)

VI.1. Hausse du plafond de la participation étatique

142. Le projet avisé modifie l'article 22 de la loi modifiée de 1979, qui prend la teneur suivante (nouveaux passages en italiques):

„La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains n'est accordée que si le promoteur est une commune, un syndicat de communes, une société fondée sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l'Etat, les communes ou syndicats de communes, détiennent la majorité des parts ou le fonds pour le développement du logement et de l'habitat créé par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains peut se faire sous forme:

a) soit d'une participation aux charges d'intérêt des emprunts contractés pour l'acquisition des terrains, sans que la subvention d'intérêt puisse dépasser cinq pour cent l'an et que le taux d'intérêt à supporter par le promoteur puisse être inférieur à trois pour cent l'an.

La subvention n'est accordée que pour une période inférieure à trois ans.

b) soit d'une participation en capital au prix d'acquisition des terrains, sans que la participation puisse dépasser *cinquante pour cent de ce prix*, à condition que le promoteur acquière les terrains avec l'engagement de constituer des réserves foncières destinées à des logements à coût modéré et aux équipements collectifs y afférents.

La participation de l'Etat doit être remboursée avec des intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de dix ans à partir de la date de l'acquisition.

Lors de la réalisation du projet cette participation est déduite de celles prévues aux articles 21 et 23 de la présente loi.

Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. *Cependant, elle ne reste acquise qu'à hauteur de la moitié si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministère du Logement.*

Un règlement grand-ducal déterminera les modalités de fixation et d'adaptation des indemnités et redevances.

Les surplus de recettes provenant de la constitution de droits d'emphytéose et de droits de superficie et formés par les recettes brutes, déduction faite des capitaux investis par le promoteur, sont intégralement réinvestis par celui-ci dans la formation de réserves foncières.

Ces surplus sont alors déduits des participations de l'Etat prévues aux articles 21, 22 et 23 de la présente loi.“

143. Le projet avisé supprime la limitation de la participation de l'Etat à l'acquisition des seuls terrains à bâtir. L'aide à l'acquisition pourrait ainsi se concevoir pour des terrains situés dans des zones destinées à l'habitation mais non encore viabilisés et même pour des terrains adjacents au périmètre d'agglomération mais sis à l'extérieur.

144. Le montant maximal de la participation étatique est augmenté de 40 à 50% du prix d'acquisition des terrains par un promoteur public.

145. Le projet susvisé maintient la disposition selon laquelle cette participation reste acquise au promoteur public en cas de mise à disposition des logements créés par la conclusion d'un droit d'emphytéose ou de superficie. Elle reste acquise à hauteur de la moitié seulement si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier de charges approuvé par le ministre de Logement.

146. La CEP•L approuve ces adaptations qui visent à rendre le recours à l'emphytéose et au droit de superficie plus attractif.

VI.2. Extension des missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (Fonds du logement)

147. Ce Fonds, actuellement déjà un acteur important sur le marché du logement, est appelé à devenir, ensemble avec les communes, l'instrument-clé pour une saine maîtrise du foncier.

Le présent projet lui permet de détenir des participations financières dans le cadre de la réalisation de ses missions et de réaliser des acquisitions de terrains de toute nature – et non seulement des terrains à bâtir.

148. Par ailleurs, le Fonds pour le développement du Logement et de l'Habitat, qui a, comme les communes, la mission d'agrandir le parc public de logements locatifs, pourra jouer un rôle plus important dans la gestion de ce parc locatif. Il pourra ainsi, sur demande des communes, assurer pour leur compte la gestion de leur parc locatif et les encourager de cette façon à investir davantage dans la création de logements locatifs.

149. Dans son avis annuel 2006, le CES avait préconisé de transférer certaines tâches, notamment techniques, des communes au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et pour que les services du Fonds puissent rapidement intervenir sur l'ensemble du territoire national, de créer des antennes décentralisées du Fonds dans les différentes régions du pays.

150. La CEP•L salue également la volonté de renforcer le rôle du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Comme la CEP•L s'inquiétait quant aux capacités des communes à mettre en oeuvre l'ensemble des mesures instituées par le projet avisé (voir point 85vv), elle espère que l'extension des missions du Fonds du Logement lui permettra d'épauler et de relayer les communes.

*

VII. AUGMENTATION DE L'IMPÔT FONCIER (modification des lois modifiées du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier)

151. Le projet de loi analysé supprime les liens entre l'impôt foncier A et l'impôt B.

Il introduit par ailleurs la possibilité pour les communes d'échelonner les taux relatifs aux sous-catégories du taux B à partir du 1er janvier 2008.

Le projet propose encore de reclasser la catégorie „immeubles non bâtis“, afin que la séparation des terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis permette, en conformité avec le programme gouvernemental, une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.

152. Le projet de loi susvisé propose de modifier le taux d'assiette applicable aux *terrains à bâtir à des fins d'habitation* en le fixant à 15 pour mille pendant les 2 premières années de classement dans cette catégorie et à 100 pour mille à partir de la 3e année.

En cas de transfert de propriété, le taux d'assiette est fixé à 15 pour mille pendant les 2 premières années subséquentes à l'année de ce transfert et à 100 pour mille à partir de la 3e année.

Rappelons que l'impôt foncier à payer est calculé à partir de trois composantes: pour constituer la base d'assiette, l'on multiplie dans un premier temps la valeur unitaire par le taux d'assiette, c'est-à-dire 15 pour mille pour les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

Ensuite, cette base d'assiette est multipliée par un taux communal – fixé donc au niveau communal – pour donner l'impôt foncier dû.

153. Le projet énonce que les nouvelles dispositions seront applicables au taux de l'impôt foncier pour l'année d'imposition 2008.

154. La CEP•L marque son accord avec cette augmentation de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation tout en se demandant si celle-ci est assez prononcée pour être efficace.

*

VIII. CONCLUSION

155. Le projet avisé poursuivant le dessein fort louable de donner un logement décent à tout citoyen ne peut que recevoir l'assentiment de principe de la Chambre des employés privés.

156. La CEP•L émet cependant quelques réserves quant à l'efficacité des mesures proposées, et notamment quant à la question des besoins qualitatifs et quantitatifs du marché du logement, alors qu'aucune étude d'ensemble préalable n'a été menée.

Pour cette raison, la CEP•L insiste sur la nécessité d'effectuer, à assez brève échéance, une évaluation des mesures proposées.

157. Pourquoi une enquête sur les attentes et besoins des citoyens en matière de logement n'a-t-elle pas été réalisée en amont? A défaut, l'étude LIP actualisée aurait au moins dû être rendue publique.

Une telle étude d'ensemble sur la situation de l'habitat au Luxembourg pourrait également englober tous les problèmes connexes au logement et analyser notamment l'attractivité de certaines communes au regard des infrastructures existantes.

158. De même, il eût été préférable d'évaluer l'efficacité des différentes aides déjà existantes. Dans l'hypothèse où cette évaluation aurait démontré leur inefficacité, une révision des critères d'obtention s'imposerait.

Luxembourg, le 7 juin 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/02

N° 5696²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (12.6.2007)	1
2) Avis de la Chambre de Travail (15.6.2007)	33

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(12.6.2007)

L'objet du présent projet de loi est d'introduire dans la législation nationale un ensemble de mesures administratives, juridiques et fiscales avec comme objectif une stabilisation, voire une baisse des prix du foncier et de l'habitat. A cette fin de nouveaux instruments ont été créés et les instruments existants sont améliorés.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, tant dans le domaine locatif que dans celui de l'accès à la propriété foncière, et l'augmentation des prix du foncier qui en découle, est un phénomène qui s'observe depuis de nombreuses années. La pénurie de logements risque de freiner le développement économique du Grand-Duché et d'entraver le bien-être et la cohésion sociale de sa population. La croissance économique à long terme appelle un développement soutenable et dynamique des activités industrielles et des prestations de services, ainsi qu'une augmentation continue des investissements économiques, notamment étrangers, et par voie de conséquence, également une augmentation de la main-d'oeuvre étrangère travaillant au Luxembourg. Une politique active de logement et d'aménagement du territoire doit impérativement s'inscrire dans une logique de développement durable permettant aux générations actuelles et futures de vivre et de travailler ensemble sur le territoire luxembourgeois. Elle doit être à l'intersection de considérations économiques, urbanistiques, démographiques, budgétaires, politiques, sociales et sociologiques.

Les mesures ponctuelles intervenues au cours des trente dernières années constituaient pour l'essentiel des mesures intervenant du côté de la demande et avaient fait l'objet d'admonestations sérieuses de la part de la Chambre de Commerce comme étant inefficaces et n'atteignant pas le but visé¹. Par ailleurs, la Chambre de Commerce se permet de rappeler les itératives critiques émises par les milieux professionnels lors de l'élaboration de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, critiques qui furent largement ignorées à l'époque mais dont le bien-fondé s'est depuis lors avéré². Le présent projet de loi vise, à travers toute une série de mesures, à baisser, sinon à stabiliser de manière durable le prix du foncier.

1 En ce sens notamment: avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi concernant les budgets des recettes et des dépenses pour l'exercice 2000, avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004

2 Avis commun de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, Travaux parlementaires No 5449

Un projet de loi prématuré

La Chambre de Commerce estime le présent projet de loi prématuré. Une réforme d'une telle ampleur du cadre légal entourant le marché immobilier nécessite au préalable une analyse détaillée de la situation actuelle du marché foncier et un bilan sur toutes les mesures prises au cours des dernières décennies en ce domaine. En l'absence d'un tel état des lieux, les retombées de la réforme projetée risquent d'être nulles, voire contre-productives. Pour des raisons de cohérence évidentes, le présent projet de loi, qui aura des répercussions économiques et financières non négligeables sur le marché foncier, devrait être adopté en même temps que le plan sectoriel Logement annoncé pour l'année 2008 et le règlement type de règlement des bâtisses, qui détermineront quant à eux les aspects urbanistiques du développement du territoire. Ces deux derniers outils devraient témoigner d'une autre politique d'urbanisation, tendant principalement vers la densification et le renouvellement urbain existant. La Chambre de Commerce appelle à ce que la préparation du plan sectoriel de logement qui déterminera cette nouvelle politique se fasse en étroite collaboration avec tous les acteurs politiques et économiques concernés. Ce plan sectoriel devra aussi tenir compte des besoins en zones artisanales et industrielles. Elle exige en outre que soit élaboré, après concertation des professionnels de la construction, un règlement des bâtisses standardisé qui s'imposera à toutes les communes.

En outre, il conviendra de doter le Luxembourg d'outils de suivi permettant à tous les acteurs de disposer à tout moment de données fiables sur l'état du marché du logement et de mesurer l'impact des mesures prises en matière de politique de logement.

Enfin, il est préjudiciable à la sécurité juridique que le présent projet de loi procède à la modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, alors même que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a d'ores et déjà annoncé une autre réforme de cette loi et de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, telle que modifiée.

La politique du logement: un défi à relever par le secteur public et le secteur privé

Afin d'encourager les communes à procéder à des programmes de construction, le projet de loi prévoit que l'Etat accorde à chaque commune qui s'engage à augmenter sa population au-delà d'un certain plancher une aide unique en capital. La Chambre de Commerce soutient le principe d'une plus grande association des communes dans une politique active du logement. Elle partage le constat que les communes devraient mettre davantage de terrains et de logements à disposition. Elle doute néanmoins que les moyens financiers prévus soient suffisants pour permettre aux communes de mener une politique active de logement. En outre, un nombre non négligeable d'entre elles manquent de moyens financiers, humains et de compétences techniques. Il est par ailleurs regrettable que le montant de l'aide ne prenne pas en considération la situation financière individuelle de chaque commune signataire d'un pacte logement. A ces égards, une réflexion quant à une réduction du nombre de communes et une organisation plus rationnelle du territoire national s'impose.

La Chambre de Commerce dénonce que le projet de loi favorise de manière disproportionnée les promoteurs publics de logements au détriment des promoteurs privés. La somme des mesures prévues par le présent projet de loi entraîne une distorsion de concurrence au détriment des promoteurs privés qui est inacceptable dans une économie libérale de marché. D'un point de vue juridique, le doute est de mise sur la compatibilité de certaines de ces mesures avec la Constitution et le droit communautaire.

Pourtant, le défi que constitue la création de logements en nombre suffisant et à des prix abordables ne saurait être relevé par les seules autorités publiques. Il nécessite la mobilisation de tous les promoteurs, publics et privés. Dès lors, la Chambre de Commerce exige d'assurer aux promoteurs privés qui investissent dans des logements à coût modéré les mêmes avantages en termes de traitement fiscal et d'aides étatiques que les promoteurs publics de logements. Si une gestion du parc immobilier locatif par le Fonds du Logement peut encore se justifier pour les logements sociaux, la gestion du reste du parc immobilier locatif des communes devrait être prioritairement assurée par le secteur privé au moyen de marchés publics.

Des procédures d'autorisation plus courtes et plus transparentes

Un coût non négligeable du prix du foncier est causé par des démarches administratives longues et fastidieuses au résultat souvent aléatoire, nécessaires pour rassembler toutes les autorisations nécessaires à la réalisation d'un projet immobilier. Un certain nombre de ces lourdeurs et difficultés résultent de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée. Le présent projet de loi en lève quelques-unes.

La Chambre de Commerce invite néanmoins les rédacteurs du présent projet de loi à une simplification administrative plus courageuse et à une modification plus substantielle de la loi du 19 juillet 2004. Elle exige la suppression de l'exigence du mandat à 100% portant sur tous les terrains du lotissement projeté dont doivent justifier les promoteurs privés (qui ne vaut pas pour les promoteurs publics). Elle suggère la suppression de l'établissement d'un plan d'aménagement particulier (ci-après „PAP“) – procédure longue et coûteuse et donc source de renchérissement – pour les projets immobiliers de faible envergure. Elle propose aussi la mise en place d'un guichet unique chargé de recueillir toutes les demandes d'autorisations nécessaires. Il devrait coordonner les procédures d'autorisation auprès des différentes administrations et permettrait donc de mettre fin à la pratique actuelle des procédures d'autorisation en cascade (impossibilité d'obtenir une autorisation tant qu'on n'a pas obtenu une autre autorisation par une autre administration). En outre, il pourrait assumer un rôle d'information en matière urbanistique (quelles règles sont à respecter, quelles autorisations sont nécessaires etc.) et établir des données statistiques.

Des mesures risquant de faire augmenter les prix

Outre une fiche d'impact budgétaire lacunaire, la Chambre de Commerce déplore que le projet de loi ne contienne pas de projections sur l'impact escompté des mesures prévues sur le prix du foncier. Certaines d'entre elles risquent de faire augmenter les prix du foncier et des logements, contrairement à l'objectif affiché et voulu par la loi.

Le risque économique considérable couru par les promoteurs de voir leurs projets immobiliers (souvent planifiés sur plusieurs années par un travail de longue haleine) remis en cause par l'exercice du droit de préemption par les autorités publiques ou encore par un changement du plan d'aménagement général (ci-après, „PAG“), se répercutera de façon négative sur les prix. Il en va de même d'une procédure de préemption trop longue et fastidieuse. Pour atténuer ces risques, la Chambre de Commerce propose que la procédure de préemption soit mise en oeuvre dès le stade du compromis de vente, et qu'elle doit impérativement porter sur tout le projet immobilier (et non sur chaque parcelle prise isolément). Afin d'éviter que les communes ne retiennent les terrains acquis par l'exercice du droit de préemption sur une trop longue période sans les affecter à la construction de logements – ce qui constituerait une possible source de renchérissement des prix – la Chambre de Commerce propose d'imposer aux communes une obligation de construire ces terrains dans un certain délai.

Les autres sources probables de renchérissement sont constituées par l'augmentation du taux d'imposition des plus-values immobilières, l'augmentation considérable de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir; l'introduction d'une taxe communale de non-affectation qui ne serait pas harmonisée sur tout le territoire et l'obligation pour les promoteurs de construire 10% de logements à coût modéré pour tout PAP supérieur à un hectare.

Appréciation du projet de loi:

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-

Appréciations:

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable
n.d.	:	non disponible

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis dans sa forme actuelle. Elle exige la prise en compte des remarques formulées ci-après, afin de ne pas perturber davantage le marché immobilier.

*

CONSIDERATIONS GENERALES**I. Le préalable à toute réforme de fond: la nécessité des analyses et projections**

Si la Chambre de Commerce partage le constat général sur la nécessité de poser des actions concrètes en vue de stabiliser le prix du foncier, elle estime néanmoins le présent projet de loi prématuré. Les préalables pour qu'un tel projet de loi puisse avoir des retombées positives ne sont en effet toujours pas réunis.

Toute réforme en profondeur de la politique du logement présuppose en effet d'abord une analyse indépendante et détaillée sur la situation actuelle du marché foncier. Elle permettra de dresser une image fidèle du marché immobilier quant à la politique du logement poursuivie par les communes, les réserves foncières existantes et les terrains à bâtir non construits, les logements inoccupés, d'analyser le prétendu phénomène de la rétention spéculative (ce qui présuppose une définition de cette notion), de quantifier le besoin actuel et futur en logements, et d'étudier les répercussions économiques de toutes les aides et primes fournies en matière de logement et de construction (que ce soit par l'Etat et/ou les communes) sur le prix du foncier. Cette analyse permettrait de quantifier la pénurie de logements que les rédacteurs du présent projet de loi constatent, sans pour autant étayer leurs propos. Des peu de chiffres actuellement disponibles, il résulte une image plus nuancée que le constat général dressé par les auteurs du présent projet de loi: les offres de ventes de maisons et d'appartements ont en effet augmenté entre 2005 et 2006 de 5,53% et de 5,00% respectivement³. La hausse générale des prix des logements avancée par les rédacteurs du présent projet de loi mériterait, elle aussi, plus de précision: c'est ainsi que les prix de location des maisons (de 0 à 5 chambres) ont apparemment connu une baisse entre 2005 et 2006⁴. Si l'Observatoire de l'Habitat avance le chiffre de 4.300 hectares de surfaces encore disponibles pour la constructions⁵, il convient de s'interroger si ce chiffre tient compte des

3 Source: Observatoire de l'Habitat, indicateurs des prix

4 Athome magazine édition avril 2007, page 42; dans un même sens: Aperçu du marché immobilier européen en 2006 réalisé par vingt fédérations nationales des professionnels de l'immobilier, tableau C.2.

5 Note No 7 de l'Observatoire de l'Habitat, septembre 2006: la consommation foncière au Luxembourg

contraintes urbanistiques, environnementales, juridiques et autres qui grèvent de nombreuses surfaces. En outre, il convient d'en déduire les superficies à allouer aux infrastructures.

La Chambre de Commerce partage les mêmes regrets que le Conseil Economique et Social⁶ sur le caractère lacunaire des données disponibles qui ne permettent ni un état des lieux, ni – a fortiori – des projections fiables. A cet égard, on peut par exemple regretter que le présent projet de loi ait été déposé sans attendre la finalisation de l'étude CEPS Instead sur les terrains constructibles⁷, de laquelle des renseignements précieux auraient pu être tirés. A supposer même que cette étude soit déjà disponible, elle ne tiendra malheureusement pas compte de l'aspect régional et transfrontalier du marché immobilier, pourtant indispensable pour réaliser un état des lieux fiable sur l'offre et la demande. Le phénomène des Luxembourgeois s'installant au-delà des frontières luxembourgeoises est incontestable et mérite d'être pris en considération.⁸

De surcroît, il est mal aisé de commenter utilement le présent projet de loi sans connaître la teneur du futur plan sectoriel Logement dont la finalisation avait été promise dans le programme gouvernemental „dans les meilleurs délais“, alors qu'il ne sera présenté au public qu'en 2008⁹. Ce plan procédera notamment à un pronostic des besoins en logement et à l'évaluation de ces besoins jusqu'en 2020, présentera les orientations à prendre en matière de formes de logement dans le milieu rural, la compatibilité de la politique de logement avec le plan sectoriel transports et les impératifs en matière des émissions de CO₂ et enfin comportera une description du phénomène des personnes ayant quitté le Luxembourg pour s'installer dans les pays limitrophes¹⁰. C'est donc ce plan sectoriel qui définira les choix urbanistiques, qui devraient pourtant aller de pair avec les choix économiques énoncés dans le présent projet de loi.

En adoptant le présent pacte logement, avant l'adoption du plan sectoriel Logement, la réforme annoncée de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire telle que modifiée et la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée¹¹, mais après l'IVL, n'y a-t-il pas à craindre une juxtaposition de mesures plus ou moins compatibles qui risqueront de manquer de cohérence globale?

La Chambre de Commerce déplore aussi que les mesures fiscales instituées en faveur du logement par une loi du 30 juillet 2002 qui viendront à expiration le 31 décembre 2007 n'aient pas fait l'objet d'un bilan. Un tel bilan avait pourtant été annoncé par le programme gouvernemental de 2004.

Enfin, le volet social de la politique du logement n'est aucunement abordé par le présent projet de loi. Un bilan de toutes les aides au logement serait certainement de mise pour apprécier leurs efficacité et retombées sociales, économiques et budgétaires et adapter le cas échéant le régime de certaines aides.

Le présent projet de loi est donc basé sur des prémisses de départ qui ne sont pas énoncées avec la précision nécessaire. En outre, il ne comporte aucune projection que les mesures y proposées seront censées avoir sur le marché foncier et la politique du logement. Une telle approche ne saurait être compatible avec une politique prudente s'inscrivant dans une logique de développement durable et de considérations de finances publiques de l'Etat.

En l'absence de tous ces préalables nécessaires permettant d'apprécier objectivement la situation actuelle et l'impact réel qu'ont eu les mesures prises dans le passé, l'étude des retombées du présent projet de loi sur l'économie luxembourgeoise à laquelle la Chambre de Commerce s'adonne dans le présent avis ne peut être aussi précise et pertinente que ne l'exigerait pourtant l'importance de la politique du logement et du développement durable du territoire pour l'avenir de notre pays. La Chambre de Commerce se voit donc contrainte d'analyser les mesures du présent projet de loi une à une, tout en n'étant que de manière limitée en mesure de les mettre dans un contexte économique, urbanistique, financier et social plus global.

6 Conseil Economique et Social Avis Annuel 2007 page 13

7 Avis annuel Conseil Economique et Social 2007 page 25

8 Ainsi les prix des maisons unifamiliales ont augmenté en Allemagne le long de la frontière luxembourgeoise d'environ vingt mille euros en 2006; Trierischer Volksfreund 17 avril 2007

9 Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2007 du 9 mai 2007

10 Rapport de la Commission des Affaires intérieures et de l'aménagement du territoire, du 10 mai 2006: débat de consultation sur la mise en oeuvre de l'IVL, document parlementaire numéro 5547

11 Conférence de presse du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 16 mai 2007

II. Le pacte logement: une mesure en elle-même insuffisante

Afin d'encourager les communes à procéder à des programmes de construction, l'Etat accorde aux communes qui concluent un pacte logement et qui s'engagent de ce fait d'augmenter leur population d'au moins 15% sur une durée de dix années une aide en capital unique de 4.500 euros par nouvel habitant supplémentaire dans la commune dépassant une croissance de 1% de la population au cours de l'année en question. A compter de 2017, l'aide étatique ne sera plus que de 3.600 euros. Les derniers paiements seront effectués en 2021. Les fourchettes d'accroissement de la population seront déterminées selon les principes du programme directeur d'aménagement du territoire et les scénarios démographiques de l'IVL. Le montant de l'aide sera majoré de 50% pour les communes dont le développement a été déclaré prioritaire par l'IVL.

Si la Chambre de Commerce approuve la participation financière de l'Etat aux communes dans son principe, elle doute toutefois que les montants mis en oeuvre constituent un incitatif financier suffisant pour mettre les communes en mesure d'investir plus dans la construction de logements. Elle regrette que le montant de l'aide accordée soit indépendant de la situation financière des communes bénéficiaires: les communes aisées auront en effet plus de moyens financiers propres à leur disposition pour mener à bien leur politique de logement que d'autres. Ces déséquilibres financiers communaux mettent en péril la mise en oeuvre d'une politique nationale de logement.

Une politique active de logement de la part des communes présuppose en effet deux conditions: des réserves foncières suffisantes des communes et des moyens financiers suffisants. En ce qui concerne les réserves foncières suffisantes ou non, la Chambre de Commerce déplore que l'étude Ceps Instead sur les terrains constructibles mandatée par le Ministre du Logement ne soit toujours pas disponible. L'affirmation de la part des rédacteurs du présent projet de loi que „ni l'Etat, ni les communes, ni les autres promoteurs publics ne disposent de réserves foncières substantielles“ est donc une donnée invérifiable pour la Chambre de Commerce.

Il est peu probable que 4.500 euros constituent un incitatif financier suffisant pour encourager les communes à financer la création de nouveaux logements. Il est tout aussi douteux qu'une hausse de l'impôt foncier et le cas échéant le prélèvement de la taxe de non-affectation et de non-construction (cf. ci-après) permettent à eux seuls de doter les communes des moyens financiers nécessaires pour acquérir les réserves foncières.

En outre, cette aide étatique ne doit pas seulement financer l'achat des terrains, la création des logements et des équipements collectifs. Les rédacteurs du projet de loi passent en effet sous silence le fait, pourtant essentiel pour l'équilibre des finances communales, que les frais communaux liés à un accroissement de la population s'étalent sur une période d'au moins vingt ans (frais d'entretien et de renouvellement des infrastructures collectives socio-éducatives, de transport, frais de personnel etc.). Il est certes vrai que l'augmentation de la population sera prise en compte dans la détermination de la participation de la commune au système de la péréquation financière intercommunale. Cette rentrée dépend cependant du développement économique du pays et il est difficile d'établir des pronostics fiables des rentrées financières de l'impôt commercial communal sur une génération.

La Chambre de Commerce déplore qu'aucune sanction ne soit prévue dans le projet de loi en cas d'inexécution des engagements pris par la commune en vertu du pacte logement. Il est vrai que l'article 6.3 du modèle du pacte logement contenu dans le commentaire des articles du projet de loi permet à l'Etat de demander le remboursement de sa contribution financière au cas où, pour des raisons de force majeure, l'administration communale se trouverait dans l'impossibilité de réaliser l'ensemble des projets prévus au pacte logement. Au regard de la définition particulièrement restrictive de la notion de force majeure en droit civil luxembourgeois (un événement irrésistible, imprévisible et extérieur au débiteur), de telles demandes de remboursement seront en pratique rarissimes. Ainsi, une hausse importante des prix du foncier, ou encore une chute abrupte et généralisée de la natalité rendrait impossible l'objectif d'une augmentation de 15% de la population. Pourtant, ces deux événements sont raisonnablement prévisibles et ne sauraient donc justifier une demande de remboursement.

La Chambre de Commerce estime en outre que la violation par la commune de ses obligations, en particulier en cas d'utilisation des fonds à des fins étrangères à celles prévues dans le pacte logement, devrait elle aussi déclencher une obligation de restitution des aides étatiques. Par ailleurs, on peut douter qu'à défaut de sanction prévue dans le texte du projet de loi, toutes les communes mettent en oeuvre des mesures politiquement aussi impopulaires que celles d'obligation de construire, de prélèvement d'une taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de

certaines immeubles. La Chambre de Commerce estime que s'agissant de deniers publics, la sanction du non-respect par les communes du pacte logement devrait être énoncée par la loi (et non par les pactes logements).

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce estime que les actions des communes prévues dans les pactes logement ne sauraient à elles seules suffire à satisfaire la demande en logements. Elle insiste sur l'importance de l'initiative privée en la matière (cf. infra point IX 5).

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que ni l'exposé des motifs, ni le modèle de pacte de logement énoncé dans le commentaire des articles traite des espaces commerciaux et/ou artisanaux de proximité qui devront nécessairement être aménagés si on veut éviter que l'accroissement de la population communale n'entraîne un accroissement considérable de la circulation routière et donc des émissions CO₂. Pourtant, un des critères IVL est justement de pouvoir concilier, dans la mesure du possible, sur un espace assez limité les fonctions de l'habitat, du travail et du vivre ensemble (magasins, activités sportives, culturelles etc.)

Quant à la durée de ces pactes de logement, n'y a-t-il pas une contradiction entre l'exposé des motifs, énonçant d'une part qu'„après dix ans, le Gouvernement fera le bilan de ce „Pacte logement“ avec les communes et décidera, le cas échéant, de prolonger ces mesures“, alors que d'une autre part, l'article 2 du projet de loi prévoit d'ores et déjà une durée de vie du pacte logement jusqu'en 2021? Vu l'enjeu majeur de la politique du logement pour le développement durable du pays, une échéance aussi lointaine pour procéder à un premier bilan paraît une approche hasardeuse. La Chambre de Commerce estime au contraire qu'il est primordial de doter le Grand-Duché de Luxembourg enfin d'outils efficaces de suivi permanent du développement du territoire et des politiques mises en vigueur (voir plus loin, au point V.3. de la rubrique „Considérations générales“. Un simple bilan après dix ans du seul volet pacte logement du présent projet de loi est un objectif bien trop modeste et ne donnera qu'un résultat lacunaire.

III. Droit de préemption: un possible facteur de renchérissement

L'instauration du droit de préemption au profit des pouvoirs publics prévue dans le présent projet de loi est justifiée par les rédacteurs du projet de loi par le constat que les communes ne disposent pas de réserves foncières suffisantes pour mener une politique de logement proactive. L'exposé des motifs donne trois explications à cet état des choses:

- „*les achats massifs de la part de promoteurs privés*“: cette allégation n'est étayée par aucune donnée statistique ou étude. Même à la supposer établie, ce phénomène résulte de la nature d'une économie de marché libérale fonctionnant par un système de l'offre et de la demande, où la demande tient compte de l'essor favorable de l'économie luxembourgeoise qui attire de nombreux investisseurs, notamment étrangers;
- le „*défait d'autorisations communales et étatiques*“: ce défaut est essentiellement dû au cadre légal trop contraignant de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée. Il est regrettable que les rédacteurs du projet de loi aient préféré instituer un droit de préemption, donc une intervention directe des pouvoirs publics sur le marché, au lieu de réfléchir, en étroite collaboration avec tous les acteurs économiques concernés, à une réforme en profondeur de la loi du 19 juillet 2004 précitée. La Chambre de Commerce développe dans le présent avis quelques pistes en ce sens. Le délai relativement court imparti pour rendre le présent avis ne lui a malencontreusement pas permis de creuser davantage les modifications nécessaires;
- la „*réention à des fins de spéculation*“: là encore, la Chambre de Commerce ne peut que constater qu'il s'agit d'une pure allégation non étayée par des chiffres ou statistiques.

La Chambre de Commerce estime qu'une étude indépendante sur les prétendus phénomènes énoncés aux premier et troisième tirets en vue de les quantifier serait un préalable indispensable à toute réforme en matière de politique de logement (cf. supra).

A supposer même que les affirmations des rédacteurs soient exactes, la Chambre de Commerce doute que la mise en place d'un tel droit de préemption au profit des pouvoirs publics contribuera à une baisse des prix du foncier. Il est en effet à craindre que de nombreuses communes ne disposeront pas des moyens financiers nécessaires pour exercer leur droit de préemption. Le montant de l'aide

étatique accordée aux communes ayant conclu un pacte logement est bien trop modique comparé aux prix de vente des terrains.

Indépendamment de l'exercice ou non du droit de préemption par les pouvoirs publics, la procédure à suivre prévue par le présent projet de loi est fastidieuse et longue: toute aliénation est en effet soumise à la condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption. Le fait qu'il soit laissé un mois aux bénéficiaires publics du droit de préemption pour délivrer un avis de réception du dossier transmis par le notaire chargé de rédiger l'acte d'aliénation pour contrôler simplement si le dossier transmis par le notaire est ou non complet, et encore un mois pour exercer le droit de préemption proprement dit, allonge indûment la procédure.

Ce rallongement des démarches en vue de réaliser une vente constitue un coût de renchérissement du bien immobilier. Rappelons qu'il convient d'ajouter à ce nouveau délai légal incompressible de deux mois le temps nécessaire au notaire en charge de l'acte d'aliénation pour rassembler toutes les pièces justificatives requises par le présent projet de loi qui devront être transmises aux pouvoirs publics bénéficiaires du droit de préemption, et le cas échéant le délai laissé au bénéficiaire d'un droit de préemption conventionnel pour exercer son droit. Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce estime qu'un délai d'un mois laissé aux pouvoirs publics pour constater que le dossier transmis par le notaire est complet et pour exercer le droit de préemption devrait être largement suffisant. C'est d'ailleurs aussi un délai d'un mois qui est accordé par le co-indivisaire pour exercer son droit de préemption (article 815-14 du Code civil). Il paraît inéquitable d'accorder aux pouvoirs publics un délai plus long qu'aux personnes bénéficiant d'un droit de préemption „de droit commun“.

En outre, le vendeur sera tenté de répercuter les frais de notaire supplémentaires relatifs à ces nouvelles diligences légales sur l'acheteur. La conséquence sera une hausse du prix de vente.

Le vendeur d'un bien immobilier qui connaît un besoin financier urgent sera tenté de vendre ce bien à travers une vente publique, exempte de la procédure du droit de préemption, afin d'accélérer la réalisation du bien. Or, les ventes publiques sont en pratique souvent un facteur de renchérissement des prix.

Par ailleurs, n'y a-t-il pas un risque qu'un emploi massif du droit de préemption par les pouvoirs publics ne fasse augmenter la pression sur le marché foncier? Les communes disposent-elles des compétences et des moyens financiers nécessaires pour réaliser rapidement de leur propre initiative d'importants projets immobiliers? Dans le cas contraire, on assistera à un phénomène de rétention de terrains de la part des autorités publiques préemptant, qui sera source de pénurie de terrains, et, par voie de conséquence, de hausse des prix. Les autorités publiques feront-elles au contraire appel à la sous-traitance pour réaliser les projets immobiliers, ou bien revendront-elles les terrains préemptés à des promoteurs privés? Des projections préalables à l'adoption du présent projet de loi auraient permis de quantifier tous ces risques. La Chambre de Commerce estime qu'une obligation des communes de construire des logements dans un certain délai prédéfini par le législateur sur des terrains acquis via le droit de préemption permettrait de réduire le risque de rétention de terrains par les communes et la hausse conséquente des prix.

L'existence de ce droit de préemption ne devra pas mettre en échec la prospection de terrains en vue de la réalisation de projets immobiliers par des entrepreneurs privés. Cette prospection peut s'étaler sur une période plus ou moins longue et il serait inacceptable que les efforts humains et financiers investis par les promoteurs privés soient en fin de parcours mis à mal par l'exercice du droit de préemption par les pouvoirs publics sur une ou plusieurs parcelles du projet immobilier planifié depuis longue date par les entreprises privées. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce propose que la procédure du droit de préemption soit lancée dès le stade du compromis de vente, établi sous la réserve de l'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation du projet.

Au cas où le projet immobilier de l'entrepreneur privé s'étale sur plusieurs parcelles, impliquant le cas échéant plusieurs vendeurs, les pouvoirs publics devraient exercer leur droit de préemption sur toutes les parcelles. Dans le cas contraire, la réalisation du lotissement tout entier sera compromise par l'exercice du droit de préemption par les pouvoirs publics ne portant que sur quelques parcelles. Dans un souci de simplification de la procédure, il faudrait garantir dans ce cas de figure qu'un seul notaire soit chargé de la confection des actes relatifs au projet immobilier en question.

La Chambre de Commerce déduit de l'intitulé du chapitre 2, titre 2 du présent projet de loi („*Droit de préemption*“, „*Vente de gré à gré*“), que les apports de biens immobiliers à des personnes morales ne tombent pas sous le champ d'application du droit de préemption, l'apport ne s'analysant en effet

pas en une vente. D'un côté, une exclusion générale des apports du droit de préemption risquerait de donner lieu à des montages ayant comme principal (voire exclusif) but d'éviter l'application dudit droit. D'un autre, la Chambre de Commerce estime que l'exercice du droit de préemption ne devrait ni retarder, ni mettre en péril la création de sociétés dans des montages économiques planifiés sur plusieurs mois, voire des années visant à réaliser des activités commerciales (par exemple: création d'une société en vue de réaliser un centre commercial). Dès lors, la Chambre de Commerce propose que les apports à des sociétés ayant une finalité commerciale (et non de promotion ou de vente immobilière) devraient être exemptés de la procédure de préemption. Les rédacteurs du projet de loi pourraient s'inspirer utilement de la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes pour déterminer des critères permettant de définir pour quelles sociétés bénéficiaires de l'apport d'un terrain le droit de préemption ne jouerait pas.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle l'exigence de modifier l'article 106 de la loi du 13 décembre 1988 sur les communes afin de supprimer l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains¹². Cet accord prolonge en effet encore davantage le délai de réalisation de la vente.

IV. La modernisation du droit d'emphytéose et droit de superficie

La Chambre de Commerce approuve en son principe la réforme du droit d'emphytéose et du droit de superficie, afin que ces deux formules deviennent la règle générale pour la mise à disposition du foncier par des promoteurs publics.

Elle donne toutefois à considérer que le succès de ces mesures dépend largement de deux facteurs:

- que les communes et autres pouvoirs publics disposent de moyens financiers suffisants pour acquérir des terrains sur lesquels l'emphytéose ou la superficie seront constitués;
- qu'il y ait lieu un changement de mentalité de la population, qui reste encore largement focalisé sur l'acquisition pure et simple d'un bien immobilier avec le terrain.

Les deux régimes mis en place sont dans leur globalité cohérents: ils énoncent clairement de part et d'autre les droits et obligations de l'emphytéote/du superficiaire et du propriétaire du fonds. Il est logique que ces nouveaux régimes soient inclus dans le Code civil.

La pratique actuelle de certaines autorités publiques de demander de l'emphytéote ou du superficiaire une redevance largement inférieure au prix du marché risque par ailleurs de créer une distorsion de concurrence entre le secteur public et le secteur privé. Ce dernier est en effet par essence animé par un but de lucre, but qui s'impose dans une bien moindre mesure aux autorités publiques.

On peut aussi regretter que l'emphytéote et le superficiaire d'un immeuble destiné à servir d'habitation ne bénéficie d'aucun abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription. Pourtant, l'acquéreur d'un immeuble en usufruit, voire en nue-propriété (soit deux droits réels moins „forts“ que l'emphytéose et le droit de superficie en bénéficient en vertu de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.)

V. Les mesures fiscales

1. La taxe communale spécifique de non-affectation à la construction: une taxe unique et harmonisée

Les articles 15 à 29 du projet de loi autorisent les communes à partir du 1er janvier 2009 à frapper d'une taxe communale les immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes mais non occupés ou utilisés effectivement pendant une période de dix-huit mois consécutifs et les terrains à bâtir qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

Les rédacteurs du présent projet de loi prennent à leur compte une revendication formulée depuis longue date par le Conseil Economique et Social¹³. La Chambre de Commerce soutient cette mesure dans son principe.

¹² Avis annuel CES 2007 page 18

¹³ Rapport CES 1999 Chapitre 5 page 1

Elle doute toutefois que le régime mis en place par le présent projet de loi permette de débloquent des logements non habités ou des terrains à bâtir non construits. Il existe, de la connaissance de la Chambre de Commerce, aucune étude sur le nombre de ces terrains à bâtir et des logements inoccupés. Le phénomène a-t-il une ampleur telle que l'introduction d'une taxe aurait l'effet escompté par le commentaire des articles, à savoir „*augmenter l'offre des logements, dans l'espoir non dissimulé de réduire le coût du logement*“?

Pour qu'une telle mesure soit efficace, la Commission du Bâtiment avait déjà signalé en 2004¹⁴ qu'il faudrait qu'une masse critique de propriétaires décide, en raison de l'existence de cette taxe, de vendre leurs terrains (ou du moins à construire ou à donner les logements en location). Cet effet ne saurait cependant être atteint si l'introduction de la taxe demeure facultative pour les communes, si la date de son introduction n'est pas uniforme sur tout le territoire national et si son montant varie fortement d'une commune à l'autre. Aucune de ces conditions n'est pourtant remplie par le présent projet de loi. Le Conseil Economique et Social, dans son avis annuel 2007, prône lui aussi que seule une taxe unique, harmonisée et à caractère obligatoire sera en mesure de produire les effets escomptés tout en évitant les distorsions intercommunales. En tout état de cause, la Chambre de Commerce souscrit à la recommandation du Conseil Economique et Social de procéder à une évaluation périodique de l'efficacité de cette mesure¹⁵.

A supposer même qu'il s'agisse d'une taxe nationale, elle sera, dans l'état actuel du projet de loi relativement facile à contourner: il suffit de réserver le logement ou le terrain à bâtir à des fins personnelles ou pour ses enfants (le projet de loi ne contient pas de sanction en cas de non-respect de cette „obligation d'usus“), de commencer une construction et de l'abandonner en cours de route, ou de déclarer un logement comme résidence secondaire (maison de weekend) etc.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que les communes ayant introduit cette taxe auront la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement cette taxe dans certaines circonstances, non limitativement énumérées par le projet de loi. Il est de la sorte à craindre que cette taxe communale s'applique de manière plus ou moins rigoureuse dans les différentes communes: alors qu'une commune exempte de cette taxe une situation donnée, la même situation risque d'être soumise à taxe dans une autre commune. Un tel traitement inégalitaire serait non seulement difficilement compréhensible pour le commun des mortels, mais aussi préjudiciable au développement durable du territoire national.

2. Impôt sur le revenu et impôt commercial communal: une distorsion de la concurrence

L'article 30 du projet de loi sous avis introduit une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur personne physique si l'acquéreur du bien immobilier est l'Etat, une commune ou un syndicat de communes, ou encore s'il s'agit d'une vente d'un bien immobilier au Fonds du Logement dans le cadre de la procédure de préemption prévue au Titre 2 du présent projet de loi.

En revanche, si le vendeur personne physique est un exploitant d'une entreprise commerciale ayant pour objet la création de lotissements, le bénéfice réalisé lors de l'aliénation de terrains à bâtir n'est exonéré d'impôt qu'à hauteur de 50%. A contrario, la vente de terrains autres que des terrains à bâtir ne bénéficie pas de cette exemption.

L'article 30 du projet de loi est critiquable tant du point de vue juridique que du point de vue économique.

Du point de vue juridique, il y a lieu de s'interroger si le régime d'imposition prévu n'entraîne pas une rupture de l'égalité devant les impôts puisque l'imposition de la plus-value est différente en fonction:

- de la qualité du vendeur: si une personne physique vend un bien immobilier à des autorités publiques, la plus-value sera exonérée, tandis que la plus-value réalisée lors de la vente d'un terrain à bâtir par un promoteur à des autorités publiques, ne sera exemptée qu'à hauteur de 50%;
- de la qualité de l'acheteur: si une personne physique vend un bien immobilier à des autorités publiques, la plus-value sera exonérée; en revanche, si la même personne physique vendait le même bien immobilier à un tiers, la plus-value sera imposée (sous réserve, le cas échéant, d'un report d'imposition sollicité au titre de l'article 102 8° de la loi du 4 décembre 1967

¹⁴ Commission du Bâtiment, Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction, point 6.2.2.

¹⁵ Avis annuel du Conseil Economique et Social 2007, page 20

- concernant l'impôt sur le revenu, telle que modifiée, ci-après, „L.I.R.“). Si un promoteur vend un terrain à bâtir à des autorités publiques, la plus-value est exemptée à hauteur de 50%, tandis que s'il vend le même bien à un tiers, il ne bénéficie pas de cette exemption;
- de la nature du bien cédé: si un promoteur vend un terrain à bâtir à des autorités publiques, la plus-value sera exemptée à hauteur de 50%, tandis que s'il vend un autre terrain, la plus-value sera en principe imposée.

La Chambre de Commerce s'interroge si toutes ces différenciations sont bien compatibles avec l'exigence du traitement égal de tous les citoyens devant la loi (article 10bis de la Constitution). Tous les vendeurs dans les situations précitées se trouvent en effet dans la même situation de départ et doivent partant être traités de la même façon. Il est de jurisprudence constante que le traitement distinct ne se justifie que pour autant que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elles soient rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à son but¹⁶. Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles du projet de loi sous avis n'énoncent le but de ces mesures, ou procèdent à la vérification de ces critères. L'analyse de ces critères exposée ci-après est basée sur la supposition que l'article 30 du présent projet de loi tend à inciter le public à vendre des biens immobiliers aux autorités publiques, afin que ces dernières se dotent de réserves foncières nécessaires à un rôle plus actif sur le marché immobilier. En passant en revue les différents critères consacrés par la jurisprudence, le doute est de mise si ce but pourra être atteint sans violation de l'article 10bis de la Constitution:

- la rationalité: la Chambre de Commerce ne perçoit pas la raison d'être de prévoir une exemption fiscale partielle réalisée par les promoteurs exclusivement sur les terrains à bâtir. En effet, la constitution de réserves foncières par les autorités publiques exige, dans une logique de développement à long terme de la politique de logement, d'acquérir aussi d'autres terrains. La justification avancée par le commentaire des articles à cette exemption forfaitaire de 50% de la plus-value lui paraît tout aussi nébuleuse: „une exemption totale serait impropre parce qu'elle ne tiendrait pas compte des dépenses d'exploitation relatives aux terrains, comme les frais de financement et les frais de gestion, dépenses déduites au titre des années antérieures.“ L'approche adoptée par les auteurs du présent projet de loi qui revient à évaluer de manière forfaitaire les frais de financement à 50% de la plus-value ne convainc guère. Aucune évaluation forfaitaire ne saurait être équitable: elle est nécessairement soit à l'avantage, soit au désavantage des promoteurs;
- l'adéquation et la proportionnalité par rapport au but: l'exemption fiscale dont bénéficie la personne physique qui vend son bien immobilier aux autorités publiques crée une distorsion de concurrence importante et une perturbation du marché immobilier qui défavorise considérablement les promoteurs privés de logements. (cf. ci-après). Par ailleurs, le projet de loi n'avance aucune projection ou estimation des retombées positives de cette exemption sur l'acquisition de réserves foncières et sur les activités de construction de logements par les autorités publiques. La Chambre de Commerce estime que les dispositions fiscales prévues à l'article 30 du projet de loi ne sauraient se justifier que dans une situation économique extrême où le secteur privé du logement serait totalement défaillant dans la construction de logements, de sorte que les autorités publiques devraient impérativement assurer cette tâche. Tel n'est évidemment pas le cas au Luxembourg, où le nombre des autorisations de bâtir délivrées pour la construction de logements n'a cessé d'augmenter (2.193 en 2000 contre 3.199 en 2005¹⁷).

Pire encore, la plus-value réalisée lors de la vente de terrains autres que des terrains à bâtir réalisée par des promoteurs ne bénéficie d'aucune exemption fiscale, tandis que la vente de tout type de bien immobilier réalisée par une personne physique est exonérée (pourvu qu'elle se fasse à des pouvoirs publics).

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce estime le traitement fiscal de la plus-value réalisée par les promoteurs inéquitable et discriminatoire par rapport au traitement fiscal de la plus-value réalisée par des personnes physiques, et partant inconstitutionnel.

D'un point de vue économique, la Chambre de Commerce voit une contradiction entre d'un côté l'instauration d'un droit de préemption au profit des autorités publiques sur des terrains autres que des terrains à bâtir afin de leur permettre d'acquérir des réserves foncières, tandis que d'un autre, les promoteurs privés ne sont pas incités à vendre de tels terrains aux autorités publiques puisque leur plus-

16 En ce sens: Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, Commentaire à l'article 10bis de la Constitution, pages 50 et s., Luxembourg 2006; jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle, en ce sens notamment: 26 mars 1999, arrêt 7/99 Mémorial No 41; Cour Constitutionnelle du 28 mai 2004 No 20/04 Mémorial No 94

17 Source: Statec série C.4200

value sera imposée de la même façon, peu importe qu'ils vendent le bien à ces autorités ou à des tiers.

Toujours d'un point de vue économique, la Chambre de Commerce tient à rappeler les dispositions de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, prorogée pour l'année 2007, qui prévoyait des mesures fiscales en matière d'impôts directs afin d'inciter les propriétaires de terrains à bâtir de les aliéner moyennant une imposition de la plus-value fortement atténuée. La Chambre de Commerce regrette que ces mesures ne soient pas reconduites, alors même que le bilan de ces mesures n'a pas été tiré, malgré les promesses en ce sens lors de l'introduction de ce cadre légal¹⁸ et lors de sa prorogation¹⁹. Le fait que les transcriptions auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines aient augmenté entre 2002 et 2006 de 17.000 à presque 18.500 peut pourtant constituer un premier indice que ces mesures ont connu un certain succès²⁰.

Par la non-prolongation des mesures prises par la loi du 30 juillet 2002 précitée, les plus-values à court terme réalisées sur des biens immobiliers ne bénéficient plus de l'abattement décennal de cinquante mille euros (cent mille en cas d'imposition collective) et seront imposées en tant que revenu ordinaire (au lieu d'une imposition au quart du taux sous la loi du 30 juillet 2002 précitée). Les plus-values à long terme sur les immeubles bénéficient certes encore de l'abattement précité, mais elles sont imposées au demi taux (au lieu du quart du taux sous la loi du 30 juillet 2002 précitée). L'aggravation du traitement fiscal des plus-values sur les immeubles est donc substantielle. Il est à craindre que les propriétaires de terrains qui ne réussiront pas à les vendre à des pouvoirs publics (par exemple parce que ces derniers n'y sont pas intéressés ou parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers nécessaires à de telles acquisitions), les vendent néanmoins à des tiers en répercutant cette charge fiscale accrue sur les prix, entraînant de la sorte une hausse considérable des prix, alors même que la lutte contre une telle hausse est un objectif primordial du présent projet de loi et que le programme gouvernemental de 2004 a érigé „l'endiguement des prix (du logement) en défi le plus important de la politique du logement“.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que les rédacteurs du projet de loi ne semblent pas avoir pris en compte que l'exemption totale d'imposition prévue en cas de vente aux pouvoirs publics rend économiquement parlant moins intéressant le régime de transfert de plus-value immobilière prévu à l'article 102 (8) L.I.R. qui permet entre autres une stimulation de l'investissement privé dans le logement locatif.

Il n'est pas à exclure que le marché immobilier connaîtra une hausse de l'offre avant la date fatidique du 31 décembre 2007 qui sera causée par des vendeurs soucieux de réaliser la plus-value sous le régime fiscal de faveur de la loi du 30 juillet 2002 précitée. Cet événement éphémère pourrait avoir un effet de contre-balancier pour le marché immobilier de 2008: avec moins de biens disponibles à la vente, les prix pourraient repartir à la hausse.

Enfin, la Chambre de Commerce note au passage que la non-prolongation de l'article 2 (1) de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation entraîne aussi une modification de l'imposition des plus-values mobilières. Ces plus-values ne bénéficieront en effet plus de l'abattement prévu à l'article 130 L.I.R. (50.000 euros ou 100.000 euros en cas d'imposition collective).

L'article 31 du projet de loi modifie l'article 161 L.I.R. pour exempter de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal les entreprises de lotissement des communes dans les cas où les communes disposent de terrains ou achètent des terrains et procèdent elles-mêmes au lotissement de ces parcelles. Cet article prend donc le contre-pied de la jurisprudence établie depuis plusieurs années par les juridictions administratives, estimant que les communes procédant à un lotissement s'adonnent à une activité commerciale imposable (en ce sens notamment Tribunal administratif 20 mai 1998 Nos 10163 et 10164). Le commentaire des articles justifie cette mesure par un souci de ne „pas pénaliser“ les communes et de mettre les communes sur un pied d'égalité avec le traitement fiscal du Fonds du Logement, exonéré d'impôts (à l'exception des intérêts rémunérateurs) en vertu de l'article 60 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, telle que modifiée.

18 Projet de loi No 4973 relatif aux mesures, en matière d'impôts directs, destinés à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'habitations, exposé des motifs

19 Programme gouvernemental 2004

20 Rapport d'activité 2006 du Ministère des Finances page 173

Cette nouvelle exemption fiscale des communes et de l'Etat est une exception par rapport à l'article 159 L.I.R., disposant que les entreprises de nature commerciale de l'Etat, des communes, des syndicats de communes et des autres personnes morales de droit public sont passibles de l'impôt sur le revenu des collectivités. La doctrine²¹ et la jurisprudence²² justifient cet assujettissement à l'impôt des autorités publiques par le souci d'éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises publiques et les entreprises privées. La Chambre de Commerce partage cette analyse.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la compatibilité de l'exemption fiscale des entreprises de lotissement de l'Etat et des communes instaurée par l'article 31 du présent projet de loi avec l'interdiction de principe des aides d'Etat énoncée par l'article 87.1. du Traité instituant la Communauté Européenne. La Commission européenne, pour délimiter le champ d'application de l'interdiction énoncée par cet article 87.1. précité, a énoncé dans sa Communication pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises (98/C 384/03) quatre critères:

Premier critère: procuration à ses bénéficiaires d'un avantage allégeant les charges qui grèvent normalement leur budget:

La Commission précise dans sa communication que l'avantage peut notamment être constitué par une exonération d'impôt. La Cour de Justice des Communautés Européennes justifie cette approche par la considération qu'„une exonération fiscale, qui, bien que ne comportant pas de transfert de ressources d'Etat, place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables“ (C.J.C.E. 15 mars 1994 Banco de Crédito Industrial SA C 387/92). Sont donc visées toutes les mesures susceptibles de favoriser, „directement ou indirectement“, des entreprises ou des produits²³.

En l'espèce, l'avantage est constitué par le fait que les revenus générés par les activités de lotissement des communes et de l'Etat sont exonérés d'impôt, tandis que ces mêmes activités de lotissement supporteraient ces impôts si elles étaient réalisées par un lotisseur du secteur privé. En pratique, les montants en jeu sont considérables et souvent situés au-dessus des règles de minimis communautaires²⁴: ainsi, dans une affaire ayant opposé une administration communale à l'administration des Contributions directes au sujet de l'imposition ou non des revenus générés par la commune dans le cadre d'un lotissement, le montant en jeu s'élevait à presque 80 millions de LUF (Tribunal administratif 20 mai 1998 Nos 10163 et 10164).

Deuxième critère: octroi de l'avantage par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat:

La Commission précise dans sa communication qu'une perte de recettes fiscales équivaut à la consommation de ressources d'Etat.

La Chambre de Commerce conclut que le premier et le deuxième critères sont remplis.

Troisième critère: Une mesure qui affecte la concurrence entre les Etats membres:

La Commission estime ce critère rempli dès lors que le bénéficiaire de l'aide exerce une activité économique qui fait l'objet d'échanges entre les Etats membres.

Etant donné que la Commission du Bâtiment a estimé le taux de pénétration représenté par la part des entreprises non résidentes dans l'ensemble des entreprises de construction actives sur le territoire luxembourgeois à 43% en 2002²⁵, ce critère est pareillement rempli.

Quatrième critère: une mesure spécifique ou sélective au sens qu'elle favorise certaines entreprises ou certaines productions:

La Communication de la Commission précise que ce caractère peut notamment résulter d'une exception aux dispositions fiscales de nature législative, réglementaire ou administrative. Elle donne

21 Jean-Pierre Winandy: Les impôts sur le revenu et sur la fortune, Editions Promoculture 4e édition page 819

22 Tribunal administratif 20 mai 1998 Nos 10163 et 10164; jugement réformé par la Cour administrative (17 décembre 1998 No 10776), mais non sur la question de l'imposition des activités de lotissement des communes

23 Jean-Paul Keppenne: Guide des aides d'Etat en droit communautaire Bruylant 1999, page 18

24 Les aides accordées sur une période de trois ans et n'excédant pas un plafond de 200.000 euros ne sont pas considérées comme des aides d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du Traité (Règlement CE 1998/2006)

25 Rapport Commission Bâtiment: Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction, juillet 2004, page 18

l'exemple d'entreprises publiques bénéficiant de l'exonération des impôts locaux et des impôts sur les sociétés et estime que „de telles règles, qui privilégient les entreprises ayant le statut légal d'entreprise publique et exerçant une activité économique, sont susceptibles de constituer des aides d'Etat“.

En l'espèce l'article 31 du présent projet de loi introduit une nouvelle exemption d'impôt et déroge de la sorte au principe général d'imposition des entreprises de nature commerciale énoncé par l'article 159 L.I.R. Cette exemption fiscale ne s'applique pas à toutes les entreprises de lotissement, mais uniquement à celles des communes et de l'Etat.

Les mêmes raisonnements peuvent être tenus à l'encontre de l'exemption fiscale du Fonds du Logement énoncée à l'article 60 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, telle que modifiée.

Force est donc de constater que l'exemption fiscale des entreprises de lotissement de l'Etat, des communes et du Fonds du Logement constituent une aide d'Etat au sens de l'article 87.1. du Traité. Elles ne rentrent de l'avis de la Chambre de Commerce dans aucune des catégories d'aides licites énoncées de manière limitative par l'article 87.2. du Traité et seront souvent trop élevées pour bénéficier des règles de minimis. Les rédacteurs du présent projet de loi se verront bien obligés de retirer cette mesure, sous peine de se voir infliger des sanctions par la Commission.

La Chambre de Commerce propose un autre système d'exemption fiscale de nature ni à décourager les communes de s'investir dans une politique de logement, ni à défavoriser le secteur privé: elle suggère une exemption fiscale pour les entreprises de lotissement de logements à coût modéré dont bénéficieraient tant le secteur public que le secteur privé. Un tel système fiscal serait dès lors une mesure fiscale qui profite de la même façon à tous les contribuables et ne serait de ce fait pas une aide prohibée en vertu de l'article 87 du Traité²⁶.

En outre, elle constituerait un incitatif non négligeable pour les promoteurs privés de procéder à la construction de logements à coût modéré. Il va de soi que cette notion devrait connaître une définition législative suffisamment précise, afin de décourager tout risque de fraude. La plus-value réalisée par toute personne sur un bien immobilier qui sera par la suite affecté à la construction de logements sociaux devrait pareillement être exonérée, peu importe la qualité de l'acquéreur et du vendeur.

3. La réforme de l'impôt foncier

Le projet de loi réforme la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs et la loi sur l'impôt foncier afin de permettre une imposition plus différenciée des terrains à bâtir par rapport aux autres immeubles non bâtis. C'est ainsi que l'article 35 du projet de loi sous avis augmente le taux d'assiette des terrains à bâtir à des fins d'habitation à quinze pour mille pendant les deux premières années et de cent pour mille à partir de la troisième année (au lieu de dix à l'heure actuelle). A partir de la troisième année, tous les propriétaires de terrains à bâtir verront donc leur impôt foncier augmenter du taux communal de l'impôt foncier, multiplié par 10. A titre d'exemple, un propriétaire d'un terrain à bâtir situé sur le territoire de la Ville de Luxembourg verrait sa charge fiscale sur ce terrain augmenter par le facteur cinquante²⁷.

Cette augmentation substantielle de l'impôt foncier avait été annoncée par le programme gouvernemental „à des cas de rétention immobilière dans un but de spéculation“. Le gouvernement a suivi en partie une recommandation du Conseil Economique et Social exprimée en 1999 dans son avis précité. Le Conseil Economique et Social avait cependant aussi exigé que cet impôt „fort et dissuasif sur la rétention des terrains à des fins de spéculation (...) ne devrait pas s'appliquer indistinctement aux terrains à usage agricole, ni à d'autres situations non spéculatives“. Du moins en ce qui concerne la dernière hypothèse, les rédacteurs du présent projet de loi n'ont pas suivi l'avis du Conseil Economique et Social. On peut déplorer en effet que le texte du projet de loi ne prévoie pas des cas de non-application des majorations du taux d'assiette pour les situations dans lesquelles le défaut de construction n'est point motivé par un but de spéculation. Ces situations peuvent être fort nombreuses: des problèmes de partage d'une succession ou d'une indivision (notamment suite à un divorce), des projets de construction bloqués par des autorités communales refusant de délivrer les autorisations nécessaires, des situations dans lesquelles les autorisations ont certes été délivrées, mais qu'elles font l'objet de recours,

²⁶ En ce sens: Jean Paul Kepenne, *ibidem*, page 23

²⁷ En appliquant le taux d'imposition B3 actuellement en vigueur pour la Ville de Luxembourg

„réservation“ d'un terrain à bâtir par des parents ou des grands-parents afin de permettre à leurs enfants ou petits-enfants de construire un logement dans un avenir plus ou moins proche, etc. Toutes ces situations ne sous-tendent aucune idée de spéculation. Elles seront néanmoins frappées d'un impôt aussi élevé que la personne retenant un bien immobilier à des pures fins spéculatives. Le texte du projet de loi est certes légal, mais soulève néanmoins un problème d'équité.

Tout comme pour la taxe de non-occupation, la Chambre de Commerce craint que le relèvement substantiel de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir n'aura de répercussions négatives sur les prix de vente de ces terrains. Il est en effet à craindre que le vendeur ne répercute cet impôt sur le prix de vente.

VI. Modification de la loi concernant l'aide au logement

Afin de faciliter aux pouvoirs publics l'acquisition de réserves foncières, la limitation de la participation financière de l'Etat à l'acquisition de terrains prévue par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée est levée. L'aide s'appliquera dorénavant à tous les terrains. Elle passe de quarante pour cent à cinquante pour cent. La participation reste acquise si les droits des acquéreurs des logements sont constitués par la voie d'une emphytéose ou d'un droit de superficie. Le projet de loi innove en ce qu'il prévoit le remboursement de la moitié de la participation étatique si l'emphytéose ou la superficie est constituée au profit d'un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement. La Chambre de Commerce s'oppose à cette distorsion de concurrence qui est ainsi mise en place entre les promoteurs privés et les promoteurs publics.

Elle exige par ailleurs que les promoteurs privés puissent eux aussi bénéficier des participations financières prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée. Cette loi dispose que l'Etat „est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains de bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location²⁸“. En vertu de l'article 16 de cette même loi, un règlement grand-ducal aurait dû définir les promoteurs privés. Or, un tel règlement grand-ducal n'a pas été pris à ce jour, excluant *de facto* les promoteurs privés du bénéfice de ces participations financières. La Chambre de Commerce estime une telle exclusion du secteur privé du bénéfice des aides étatiques injustifiée. D'un point de vue juridique, elle s'interroge sur la compatibilité de telles aides qui ne bénéficient qu'à des promoteurs publics avec l'interdiction des aides d'Etat (cf. supra, en ce qui concerne les critères des aides d'Etat illicites). D'un point de vue économique, un plus grand nombre de promoteurs investissant dans les logements à coût modéré contribuerait certainement à résorber la demande de tels logements sur le marché immobilier. La Chambre de Commerce exige que le règlement en question soit pris dans les meilleurs délais, afin que les promoteurs privés puissent s'investir dans la construction de logements à coût modéré dans les mêmes conditions que les promoteurs publics, en particulier en bénéficiant des mêmes participations financières que les autorités publiques et en bénéficiant des mêmes exemptions fiscales (cf. supra).

Par ailleurs, il conviendrait de procéder à une étude sur les besoins présents et futurs des logements à coût modéré. De cette étude pourrait être déduite une définition légale ou réglementaire de la notion de logement à coût modéré (actuellement inexistante dans notre législation). Au vu des rares statistiques officielles actuellement disponibles, il semble qu'il conviendrait de retenir deux catégories de logements à coût modéré: la première viserait la catégorie des foyers de petite taille. Un critère à retenir pourrait être un seuil de mètres carrés entre 65 à 140 mètres carrés. Une seconde catégorie viserait les familles plus nombreuses à revenu modeste qui cherchent un logement plus grand²⁹. C'est apparemment essentiellement cette dernière catégorie de foyers qui s'installe hors des frontières luxembourgeoises en raison du prix des logements trop élevé au Grand-Duché.

La fiche d'impact financière évalue le coût annuel du subventionnement de l'acquisition de terrains par les autorités locales à 5.500.000 euros. La Chambre de Commerce regrette toutefois que l'hypothèse de départ de ce calcul (à savoir acquisition de 10 hectares par an, au prix de 11.000 euros par are) ne soit pas autrement étayée par les rédacteurs du présent projet de loi.

28 Article 15 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée. C'est nous qui soulignons.

29 Athome magazine avril 2007: ce sont les maisons à 3 et 4 chambres qui sont en effet les objets les plus prisés: elles représentent 73% des ventes, et 70% des locations.

L'article 32 du projet de loi élargit les missions du Fonds du Logement. Il sera désormais autorisé à détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions, d'acquérir toute sorte de terrains (et pas exclusivement de terrains à bâtir) et de contribuer à la gestion des logements locatifs.

La Chambre de Commerce estime que certaines de ces extensions des missions risqueront de créer une distorsion de concurrence non justifiée entre le Fonds du Logement d'une part et les promoteurs privés d'autre part.

Si les avantages accordés au Fonds du Logement (et qui sont par le présent projet de loi encore étendus), à savoir une exonération fiscale totale et un financement possible via le budget de l'Etat, se justifient en cas de carence des promoteurs privés à construire les logements nécessaires pour faire face à la pénurie de logements, le présent projet de loi va nettement plus loin. Par sa possibilité d'acquérir toute sorte de terrains, qui s'ajoute à son droit de préemption prévu au titre 2 du présent projet de loi, il deviendra l'acteur économique par excellence sur tout le marché immobilier, alors même qu'il est soustrait en large partie au jeu de la libre concurrence. La Chambre de Commerce ne saurait admettre une telle distorsion de la concurrence en faveur d'un acteur public.

En revanche, l'élargissement des missions du Fonds du Logement à la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions est à approuver. La Cour des Comptes avait par le passé épinglé de telles prises de participations par le Fonds du Logement qui se font depuis plusieurs années en dehors de tout cadre légal³⁰. Etant donné que de telles prises de participations vont bien au-delà d'un simple acte de gestion, et doivent s'inscrire dans la politique globale du Fonds du Logement, la Chambre de Commerce suggère de modifier l'article 65 de la loi du 25 février 1979 précitée afin de soumettre les prises de participations à approbation du Ministre ayant le logement dans ses attributions.

Le projet de loi modifie en outre l'article 55 de la loi du 25 février 1979 précitée afin d'autoriser le Fonds du Logement à assurer la gestion du parc public de logements locatifs. Dans son avis annuel 2006 le Conseil Economique et Social avait suggéré cette solution parmi d'autres pour permettre une meilleure gestion des logements sociaux locatifs³¹. En particulier les petites communes ne disposent souvent pas du personnel et de la compétence nécessaires pour assurer la gestion efficace de ces logements. Il est donc opportun de permettre aux communes de faire appel au Fonds du Logement, qui dispose du savoir-faire nécessaire, pour assurer cette tâche.

Toutefois, la Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons de l'extension de cette suggestion du Conseil Economique et Social par les rédacteurs du présent projet de loi à tout le parc locatif public. Il est certes vrai que les communes ne disposent à l'heure actuelle en grande partie que de logements sociaux et qu'elles ne sont pas dotées du personnel et des compétences suffisantes pour en assurer la gestion. On ne peut toutefois exclure que les communes se lancent (notamment dans le cadre d'un pacte logement) dans la construction et la location d'autres logements. C'est pour ces autres logements que la gestion par le Fonds du Logement se justifie dans une bien moindre mesure. Le secteur privé dispose d'autant de compétences techniques et de savoir-faire que le Fonds du Logement pour assurer cette gestion. La Chambre de Commerce craint une distorsion de concurrence créée de la sorte entre le Fonds du Logement, exempt de tout impôt en vertu de l'article 60 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, telle que modifiée, avec le secteur privé de la gestion de l'immobilier (la Chambre de Commerce renvoie à son analyse menée sous V.2. en ce qui concerne l'incompatibilité de cette exemption fiscale avec l'interdiction du droit communautaire des aides d'Etat). Il serait plus judicieux et moins perturbateur pour les règles d'une économie de marché que les communes lancent systématiquement des marchés publics pour la gestion de leur parc locatif, les spécificités du Fonds du Logement étant l'accompagnement des bénéficiaires du logement social locatif.

³⁰ Rapport spécial sur les établissements publics, année 2004 page 22

³¹ Avis annuel 2006 du Conseil Économique et Social

VII. Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée est adaptée pour combler quelques lacunes et lever des ambiguïtés. Une réforme par petites touches de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ne contribue pas à la sécurité juridique: cette loi a déjà fait l'objet d'une modification par une loi du 19 juillet 2005, elle sera réformée par la présente loi, alors même que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a encore annoncé une autre réforme de cette même loi³². Tout en approuvant les modifications apportées par le présent projet de loi, la Chambre de Commerce appelle à une réforme plus profonde de cette loi, à élaborer en étroite collaboration avec tous les acteurs concernés (cf. infra, IX 2).

Ladite loi est entre autres modifiée pour disposer que chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie totale est supérieure ou égale à un hectare devra prévoir la réalisation de logements à coût modéré sur 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements construits. Les conditions de vente, ou de location sont arrêtées par la convention à conclure avec la commune, en vertu de l'article 36 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée.

Si la mesure présente en théorie l'avantage d'assurer une certaine mixité sociale qui constitue un aspect non négligeable de la cohésion sociale, la Chambre de Commerce doute qu'elle soit un moyen efficace pour faire baisser les prix de l'immobilier. Il est en effet à craindre que les promoteurs répercutent la plus-value non réalisée ou nettement amoindrie sur les logements à coût modéré sur les autres logements du lotissement, provoquant de la sorte une hausse des prix des logements destinés à des ménages à revenus moyens. La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles n'analyse en détail l'efficacité et les conséquences d'une telle mesure sur le marché immobilier.

Le présent projet de loi donne par ailleurs aux communes la possibilité de sanctionner de manière plus efficace les propriétaires qui ne se conformeront pas à une obligation de construire prononcée par le conseil communal à la construction. A défaut d'effet dans les trois ans de l'ordre définitif du conseil communal, les communes disposeront dorénavant (à côté de la procédure d'expropriation qui n'est plus mise en oeuvre tant pour des raisons pratiques que pour des raisons juridiques) de la possibilité de percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation de construction. Le projet de loi fixe aux communes une fourchette de 0,5 euro par mètre carré à 15 euros par mètre carré. Cette taxe continue à être due, même pendant la procédure d'expropriation. La taxe sera d'office applicable si dans les trois ans de la décision communale, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

La Chambre de Commerce approuve l'introduction de cette nouvelle taxe de non-affectation dans son principe.

Le délai de trois ans endéans lequel les travaux devront être commencés ne devrait cependant pas être un délai de rigueur. La Chambre de Commerce suggère de prévoir que la commune peut, sur demande motivée du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans, à l'instar de ce que prévoient les rédacteurs du présent projet de loi à l'alinéa 5 de l'article 104 pour les promoteurs qui n'ont pas fini les travaux d'infrastructure dans un délai de deux ans. Elle invite en outre de préciser à qui incombe le paiement de la taxe si le terrain est grevé à la fois d'un droit de superficie et d'un droit d'emphytéose.

Il est toutefois critiquable que l'introduction ou non de cette taxe soit laissée à la libre appréciation des édiles locaux (sauf pour les communes ayant signé un pacte logement). La pénurie de logements est un problème national appelant une solution nationale mise en oeuvre de manière uniforme sur tout le territoire. Les rédacteurs du présent projet de loi ont cependant poussé bien loin le principe de l'autonomie communale en laissant une si grande marge de manoeuvre aux communes quant à l'instauration d'une telle taxe, son entrée en vigueur et enfin sa hauteur (la même taxe peut être trente fois plus élevée d'une commune par rapport à une autre (15/0,5 euros)).

³² Conférence de presse de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du 16 mai 2007

VIII. Impacts économiques des mesures du projet de loi

1. Impact budgétaire

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi ne comporte pas une fiche d'impact financière permettant d'évaluer l'impact de chacune des mesures.

Le projet de loi sous avis contient uniquement deux projections financières: la première porte sur l'aide étatique accordée aux communes dans le cadre des pactes logements à conclure avec les communes. Les rédacteurs du projet de loi sous avis ont évalué son impact financier à 10.000.000 euros, sans pour autant donner le moindre détail quant au mode de calcul (notamment sur le nombre de communes concluant un pacte logement, le rapport communes IVL/communes non IVL, et l'accroissement de la population). Il est pour le moins étrange que ce montant reste constant sur toutes les années: au moins à partir de 2017, (c'est-à-dire au moment où l'aide passera de 4.500 euros à 3.600 euros), ce montant devrait légèrement baisser.

La seconde projection financière porte sur la participation étatique à l'acquisition de terrains par un promoteur public: la dépense est estimée à 5.500.000 euros. Cette estimation est basée sur une activité supposée d'acquisition des autorités locales de 10 hectares par année, au prix unitaire de 11.000 euros par are. Là encore, la Chambre de Commerce regrette de ne pas disposer de chiffres précis sur le nombre des terrains acquis par le passé permettant de déterminer si cette évaluation correspondra à peu près à la réalité. Elle ne dispose en particulier pas des moyens de vérifier si cette projection financière prend ou non en compte le fait que les promoteurs publics sont par le présent projet de loi incités à construire davantage, ce qui entraînera par voie de conséquence une augmentation des aides étatiques.

Le projet de loi ne comporte aucune projection d'impact budgétaire pour:

- les dépenses engendrées par les achats fonciers auxquels les autorités étatiques ou communales sont censées procéder afin de se constituer des réserves foncières;
- les rentrées fiscales supplémentaires engendrées par l'imposition plus forte de la vente des biens immobiliers et des plus-values mobilières à court terme;
- des pertes fiscales engendrées par l'exonération de l'impôt sur le revenu des entreprises de lotissement des terrains des communes ou syndicats de communes.

La quasi-absence d'estimation budgétaire des mesures prévues au présent projet de loi, dont les dispositions grèveront pourtant sur plusieurs années le budget étatique et hypothéqueront lourdement le développement du territoire luxembourgeois n'est que difficilement compatible avec le principe de prudence budgétaire.

En revanche, la Chambre de Commerce peut comprendre la quasi-impossibilité d'évaluer l'impact des mesures sur les budgets communaux. Cet impact est en effet plus ou moins important en fonction de l'introduction ou non de la taxe de non-occupation et de non-construction, de la taxe de non-affectation à la construction, du taux de ces taxes et de celui de l'impôt foncier.

2. Impacts économiques

De l'ensemble des mesures contenues dans le présent projet de loi, les communes, le Fonds du Logement ou l'Etat qui décident de procéder eux-mêmes à un lotissement bénéficient par rapport aux promoteurs privés de nombreux avantages: un accès privilégié aux terrains par le biais de leur droit de préemption, incitation pour les personnes physiques de vendre à des autorités publiques, exemption de l'impôt sur le revenu et de l'impôt commercial communal. La Chambre de Commerce déplore cette distorsion de concurrence entre les promoteurs publics et les promoteurs privés, qui ne saurait se justifier que si la preuve était rapportée que le secteur public construise moins cher (en faisant abstraction de tous ces avantages énumérés) et soit actif sur un créneau du marché de l'immobilier délaissé par le secteur privé. A défaut d'analyses menées préalablement au présent projet de loi (cf. I supra), cette preuve fait défaut. La Chambre de Commerce renvoie à ses développements ci-dessus quant à la non-conformité de certaines de ces mesures avec la Constitution et le droit communautaire et à ses propositions ci-après d'impliquer davantage les promoteurs privés dans la politique de logement.

Un certain nombre de mesures risquent d'entraîner une hausse des prix fonciers. Il en est ainsi:

- de la non-prolongation des mesures fiscales prises par la loi du 30 juillet 2002: l'augmentation du taux d'imposition qui passe du quart du taux au demi taux risque d'être répercutée sur les prix de vente;
- des frais supplémentaires engendrés par la procédure de préemption;
- d'une augmentation considérable de l'impôt foncier;
- de l'introduction d'une taxe de non-affectation qui ne serait pas harmonisée sur tout le territoire;
- de l'obligation pour les promoteurs de construire 10% de logements à coût modéré pour tout PAP supérieur à un hectare;
- du poids relativement plus grand des acteurs publics par rapport aux acteurs privés et de leur rôle accru.

Faute de données fiables et de l'absence de toute projection des auteurs du présent projet de loi de l'impact de toutes ces mesures, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de quantifier ce risque.

Toujours est-il que ces frais supplémentaires viendront s'ajouter aux frais occasionnés par l'application actuellement déficiente de la loi du 19 juillet 2004: maîtrise insuffisante de ladite loi par le personnel communal en charge de délivrer les autorisations communales nécessaires, réticence de ce même personnel d'autoriser des PAP et de délivrer des autorisations de construire, personnel absorbé par l'élaboration des nouveaux PAG, délivrance en cascade des nombreuses autorisations nécessaires à la construction, au lieu d'une procédure concomitante (cf. infra IX.2).

IX. Les propositions de la Chambre de Commerce

Pour les raisons développées ci-dessus, la Chambre de Commerce doute que le projet de loi crée dans sa version actuelle un cadre complet et cohérent pour stabiliser le marché foncier luxembourgeois. Elle regrette qu'un certain nombre de pistes de réflexion évoquées au cours des dernières années par le Conseil Economique et Social et la Commission du Bâtiment n'aient pas été prises en compte par le projet de loi. Ces pistes s'articulent autour de plusieurs axes: une plus grande simplification administrative des démarches à entreprendre en vue d'une construction et une autre politique d'urbanisation. Ensuite, il convient de se doter d'outils efficaces pour suivre le marché et évaluer l'impact des différentes mesures contenues au présent projet de loi. Enfin, il convient d'associer davantage les promoteurs privés dans la politique du logement.

1. Une simplification administrative plus courageuse

Un coût non négligeable du marché foncier est causé par des démarches administratives fastidieuses, longues et semées d'embûches juridiques, en particulier celles résultant de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée, qui s'ajoutent en général à d'autres procédures d'autorisation: autorisation d'établissement classé, permission de voirie, autorisations du Ministère de l'Environnement etc. La Chambre de Commerce se rallie à la recommandation du Conseil Economique et Social dans son avis annuel 2007 à l'adresse du gouvernement „*d'adopter une démarche plus intégrée dans ce domaine en faisant bénéficier les projets dûment approuvés par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire d'une présomption d'obtention de toutes les autres autorisations éventuellement requises, telles que permission de voirie, de cours d'eau, d'abattage d'arbres. Il est en effet inconcevable que les représentants de toutes les administrations concernées par un projet d'une certaine envergure émettent en amont au sein de la commission d'aménagement un avis positif sur ce projet, sans que pour autant les autorisations nécessaires ne soient délivrées automatiquement en aval aux requérants.*“ Une telle approche s'inscrirait pleinement dans la logique de la simplification administrative et l'approche transversale de la politique de logement annoncée en 2004 dans le programme gouvernemental.

A moyen terme, la Chambre de Commerce prône la transformation de la commission d'aménagement, assumant à l'heure actuelle un rôle consultatif, en guichet unique de l'urbanisme. Il serait le point de contact unique pour toute personne désireuse de recevoir des informations sur les aides en

matière de logement, sur les permis de construire etc. Il serait en outre le point de contact unique pour toutes les demandes nécessaires en matière d'urbanisme: toute personne désireuse de construire devrait pouvoir y déposer un dossier unique. Ce dépôt vaudrait demande pour toutes les autorisations nécessaires: PAG, permis de construire auprès de la commune concernée, sollicitation des autres avis nécessaires (par exemple: l'avis du service d'hygiène, du service des sapeurs-pompiers, autorisation de voirie à délivrer par la Ville de Luxembourg, permission de voirie à délivrer par le Ministre des Travaux Publics, permission de cours d'eau à délivrer par le Ministre de l'Environnement, demande d'établissement d'un cadastre vertical, autorisation d'établissement classé etc.) Toutes ces administrations seraient obligées de communiquer entre elles de leur propre initiative les informations pertinentes sur le dossier. Les pertes de temps considérables qui sont dues au fait que l'obtention de toutes ces autorisations se déroule actuellement sous forme de cascade – en particulier: impossibilité de solliciter une autorisation d'établissement classée sans avoir au préalable obtenu les autres autorisations requises³⁴ – seraient de la sorte considérablement réduites. La Chambre de Commerce plaide aussi pour une plus grande transparence: l'instauration d'un guichet unique devrait permettre au déposant de s'informer à tout moment sur l'état d'avancement de la procédure de son dossier.

Ce guichet unique devrait adopter une approche „client“ et se doter des moyens humains et techniques suffisants pour mener à bien sa mission. Il devrait en particulier se doter d'un tableau de bord permettant de fournir des informations accessibles au public sur le nombre des autorisations de construire délivrées, les types de logements, l'état des PAP et PAG en cours etc. Ces données devraient être continuellement mises à jour. Les prix actuellement pratiqués sur le marché s'expliquent en partie par l'absence quasi-totale de telles données. Cette opacité du marché est source d'insécurité économique tendant à se répercuter sur les prix.

2. Une réforme plus poussée de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal

Les modifications apportées à la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal permettent de combler certaines lacunes et de lever quelques ambiguïtés de cette législation. Il est regrettable que la réforme de cette loi ne soit pas poussée plus loin. Tout en notant avec satisfaction l'annonce du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire de réformer cette loi, on ne peut s'empêcher de douter de l'efficacité de la démarche de modifier une loi aussi fondamentale pour le domaine de la construction par petites touches et à des intervalles aussi rapprochées. Une telle technique risque de préjudicier à la cohérence interne du texte et à la sécurité juridique. La Chambre de Commerce exhorte les instances gouvernementales de procéder, avant toute réforme de cette loi, à une concertation avec tous les milieux professionnels concernés, en vue de créer enfin „un cadre juridique permettant aux entreprises d'agir et de travailler en toute sécurité^{35“ et de réduire les coûts de construction en termes de temps et de démarches et formalités administratives à accomplir. En raison du délai relativement bref imposé à la Chambre de Commerce pour rendre le présent avis, elle n'a pas été en mesure de creuser toutes les pistes possibles de simplification de la loi du 19 juillet 2004. Elle propose d'ores et déjà:}

- La suppression de l'article 17 de la loi du 19 juillet 2004, entraînant de la sorte une réduction de la procédure de six mois (en partant de l'hypothèse que tant la commission d'aménagement que le conseil communal auront besoin des trois mois qui leur sont accordés pour rendre leurs avis respectifs). La Commission du Bâtiment avait déjà en juillet 2004³⁶ au sujet de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain anticipé qu'„une seule réclamation à l'encontre d'un projet donné suffit pour allonger ces procédures, nonobstant le fait si, en fin de compte, le recours était fondé ou non. Ainsi, la mentalité de plus en plus répandue dans la population consistant à s'opposer à tout projet de construction dans leur voisinage, indépendamment de l'envergure ou de la destination de l'objet, sous prétexte qu'il entrave leur qualité de vie, risque de paralyser à nouveau les procédures, de sorte que la réformer par l'enlisement des procédures d'autorisation qu'elle risque de provoquer, n'apportera guère d'amélioration vis-à-vis de la situation actuelle.“ Une suppression pure et simple de l'article 17 n'irait pas au détriment du public: les per-

34 Article 17 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, telle que modifiée

35 Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au projet de loi No 5449 portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement humain, page 9

36 Commission du Bâtiment Rapport sur la situation conjoncture et structurelle de la construction, juillet 2004

sonnes désireuses de s'opposer à un projet ont déjà eu l'occasion de faire savoir leur point de vue devant le collègue échevinal lors des auditions postérieures au vote provisoire. Ces doléances ont par ailleurs été soumises au conseil communal avant le vote définitif.

- La loi du 19 juillet 2004 pourrait être simplifiée davantage en prévoyant que le projet d'exécution (article 35) et la convention à conclure avec la commune (article 36) ne forment qu'un seul document. Une telle modification permettrait de réduire les délais d'au moins trois mois.
- La suppression de l'établissement d'un PAP pour les petits projets immobiliers contribuerait à une baisse du prix de revient de tels projets. L'établissement d'un PAP est en effet une procédure lourde, longue et coûteuse qui ne se justifie que pour les projets d'une certaine envergure. Concrètement, la Chambre de Commerce propose:
 - la restriction à la possibilité de prévoir dans les PAG des petites communes des terrains ou ensemble de terrains pour lesquels un PAP n'est pas requis, aux seuls terrains destinés à recevoir au maximum deux unités (article 27, troisième alinéa, deuxième tiret). La philosophie sous-jacente à cette restriction avancée par le commentaire des articles au projet de loi No 4486 ayant donné lieu à la loi du 19 juillet 2004 ne convainc guère: „*la pratique démontre toutefois que le cadre réglementaire peut être moins restrictif si les compétences professionnelles dont disposent les communes permettent une orientation individuelle des projets (à lire: possibilité de ne pas exiger un PAP), alors que dans une situation où le personnel en place est moins qualifié, le besoin d'un cadre précis pour orienter ses propositions de décisions se fait davantage sentir*“. En d'autres termes, le manque de qualifications du personnel communal, pourtant chargé d'appliquer un texte de loi, est compensé par celles des professionnels du secteur de la construction contraints d'établir des PAP. Ces derniers sont contraints de répercuter les coûts et risques financiers et juridiques liés à l'établissement des PAP sur le prix de vente;
 - dans un même ordre d'idées, il convient de modifier l'article 106(3) troisième tiret (possibilité de ne pas établir un PAP pour les parcelles à recevoir au maximum deux unités d'habitation) et l'article 108bis (3) alinéa 2 dernière phrase (le groupe d'habitations étant défini comme deux maisons ou plus);
 - la modification de l'article 105 de la loi du 19 juillet 2004: un simple morcellement de terrain ne devrait pas donner lieu à un PAP .
- Toujours dans le souci d'éviter des recours à répétition à des fins purement dilatoires, la Chambre de Commerce propose de modifier le dernier alinéa de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004, afin d'éviter qu'un permis de construire, qui a été prorogé au bout d'un an par le bourgmestre, puisse faire l'objet d'un nouveau recours. Il est en effet peu logique que le même permis de construire puisse faire l'objet de deux recours: une première fois au moment de sa délivrance, et une seconde fois au moment de sa prorogation, étant donné que le contenu du permis de construire n'a pas changé. En outre, la Chambre de Commerce ne perçoit pas la nécessité impérieuse de limiter toute autorisation de construire au délai très bref d'un an. Le législateur de 2004³⁷ a repris ce délai de l'ordonnance bruxelloise du 27 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, sans pour autant justifier ce délai. En pratique, ce délai peut s'avérer trop court pour entamer de manière significative la construction. Il n'est par exemple pas rare que les permissions de voirie ou de cours d'eau n'aient pas été délivrées dans le délai d'un an. La loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ne comportait aucun délai. La Chambre de Commerce propose d'augmenter ce délai à cinq ans.
- La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du présent projet de loi n'aient pas profité de l'occasion pour modifier l'article 28 (2) de la loi du 19 juillet 2004 qui oblige les seuls entrepreneurs privés à être propriétaires de l'ensemble des terrains pour lesquels ils souhaitent élaborer un PAP. Le Comité Economique et Social partageait déjà ce même souci dans son avis annuel 2006³⁸. Cette exigence qui ne s'impose qu'aux promoteurs privés a été introduite par une loi du 19 juillet 2005, créant de la sorte une distorsion de concurrence non justifiée entre le secteur public et le secteur privé. Dans leur avis commun de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers³⁹ relatif à ce projet de loi, elles avaient déjà manifesté leur opposition face à cette „*obligation susceptible de*

37 Travaux parlementaires No 4486, indice 3, page 65

38 Section 4312

39 Document parlementaire numéro 5449, indice 1

poser dans la pratique des problèmes considérables aux promoteurs privés (exemple: la détermination du propriétaire en cas de succession vacante) et de bloquer certains projets de construction (exemple: refus par un propriétaire détenant une petite parcelle de la zone d'un projet de construction)“. La Chambre de Commerce exige donc que l'article 28(2) soit modifié dans le sens qu'un PAP devrait pouvoir être adopté sans que l'initiateur ne dispose de la propriété ou d'un mandat sur l'ensemble des terrains. Il devrait suffire qu'il dispose de la majorité des surfaces au moment de l'adoption du PAP.

- La modification de l'article 21 alinéa 1 in fine de la loi du 19 juillet 2004, qui pose le principe de la non-indemnisation des propriétaires dont l'affectation de terrains subit une modification en raison d'un nouveau projet d'aménagement général. En raison de l'obligation pour le conseil communal de procéder à un examen approfondi du plan d'aménagement général prévue à l'article 9 (2) de la loi du 19 juillet 2004, de telles modifications risqueront de se produire de manière plus fréquente. L'absence d'une indemnisation érigée par l'article 21 est uniquement tempérée par les longs développements du commentaire des articles audit article⁴⁰ (dépourvus de toute valeur normative) qui reconnaissent pourtant un droit à indemnisation en présence d'un droit acquis en présence d'un dommage direct, matériel et certain. Ce commentaire des articles estime qu'uniquement un titulaire d'une autorisation de construire pourrait prétendre à une telle indemnisation. Or, il est économiquement incontestable que le promoteur, qui voit toutes ses démarches longues et coûteuses en vue de l'établissement d'un PAP anéanties par l'adoption d'un nouveau PAG, subit un préjudice financier certain. Cette menace ne donne guère aux promoteurs la sécurité de planification nécessaire pour mener à bien des projets immobiliers. Cette insécurité économique est susceptible de constituer un élément du renchérissement des prix du foncier. Pour contrecarrer ce facteur, la Chambre de Commerce propose à titre principal que les nouveaux PAG ne puissent pas remettre en cause les PAP préexistants, et à titre subsidiaire, la suppression de l'interdiction d'indemnisation énoncée à l'article 21 alinéa 1 in fine.
- La Commission du Bâtiment avait aussi proposé d'obliger chaque commune de tenir un registre des procédures d'autorisation, renseignant les dates auxquelles lesdites procédures sont entamées et clôturées. Ce registre indiquerait aussi si le dossier remis par le requérant est complet ou non. Un tel registre permettrait aussi une exploitation statistique plus aisée sur la durée moyenne des procédures. De telles analyses statistiques permettraient de tirer des enseignements de l'application concrète sur le terrain des textes de loi en vigueur et permettraient de préparer le cas échéant les réformes nécessaires pour contrecarrer des développements préjudiciables au marché immobilier.

La Chambre de Commerce tient à souligner que les modifications à apporter à la loi du 19 juillet 2004 ne devraient en aucun cas remettre en question la date butoir (7 août 2010) pour la finalisation par les communes des nouveaux PAG⁴¹. De nombreuses communes sont à l'heure actuelle réticentes à autoriser des PAP ou à délivrer des autorisations de construire, étant donné qu'elles concentrent leurs efforts sur l'établissement du PAG. Elles connaissent encore de nombreuses hésitations dans l'application de la loi du 19 juillet 2004. Un nombre non négligeable de projets de constructions est donc pour le moment bloqué, ou pour le moins considérablement ralenti par les instances communales. Il est certain qu'une meilleure application de la loi du 19 juillet 2004 et une plus grande maîtrise des problèmes urbanistiques dont la complexité va en s'accroissant par les personnes en charge des dossiers d'urbanisme permettrait à court terme de débloquer certains projets immobiliers actuellement en cours de procédure. La Chambre de Commerce estime que l'interrogation faite en 2005 par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers à l'occasion de leur avis commun relatif au projet de loi portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du communal et le développement urbain demeure, deux ans plus tard, toujours d'actualité: „La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent si les communes, mais également le Ministère compétent et la commission d'aménagement, vont arriver à effectuer une gestion de qualité des dossiers très techniques et complexes dans les délais fixés. C'est pourquoi il est essentiel à ce que l'Etat et les communes se donnent rapidement les moyens appropriés, et ce pour éviter, après les blocages actuels, un embouteillage administratif majeur dans le futur.“⁴²

40 Travaux parlementaires No 4486, indice 3 pages 53 et suivants

41 A mi-chemin de la période laissée aux communes pour élaborer leurs PAG, seules deux communes sur 116 ont présenté leurs PAG (Conférence de presse du Ministre de l'Intérieur du 16 mai 2007)

42 Travaux parlementaires 5449, No 1, page 4

Une autre accélération des procédures d'autorisation de projets de lotissements et une plus grande sécurité juridique et économique des promoteurs pourraient être atteintes si le Luxembourg se dotait d'une procédure qui s'inspirerait du „Bauvorbescheid“ ou „Bauvoranfrage“ connue droit urbanistique allemand: cette procédure permet à un promoteur de solliciter auprès de l'administration en charge de délivrer l'autorisation de construire une décision préalable sur la compatibilité du projet immobilier avec les règles d'urbanisme. Ces Vorbescheide sont délivrés à brève échéance et sur base de documents relativement sommaires. Ce procédé éviterait au promoteur de se lancer dans la procédure longue et coûteuse de l'établissement d'un PAP s'il sait d'avance que son projet n'obtiendra probablement pas les autorisations nécessaires.

3. Une autre politique d'urbanisation

La croissance démographique rend indispensable une politique d'urbanisation tendant principalement vers la densification et le renouvellement urbain à l'intérieur des agglomérations. A cette fin, le Conseil Economique et Social avait dans de nombreux avis formulé des propositions intéressantes qui ne sont pas reprises dans le présent projet de loi:

- des mesures fiscales permettant par exemple un amortissement accéléré des projets de rénovation ainsi qu'une réorientation des aides au logement vers la réhabilitation de constructions anciennes⁴³;
- modification de la loi du 17 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis afin d'obliger chaque copropriété d'instaurer un fonds de réserve minimal, destiné à financer des travaux d'entretien, de rénovation et d'assainissement⁴⁴;
- développement de modes de construction plus denses, en augmentant les coefficients maxima d'utilisation au sol aux endroits où l'harmonie architecturale ne serait pas affectée, afin de permettre notamment un relèvement des hauteurs⁴⁵. Cette augmentation du coefficient permettrait en outre de diminuer l'incidence du prix du terrain dans le prix final des logements;
- plus grande promotion de types de logements moins consommateurs d'espace, tels que les maisons jumelées ou les maisons en rangée⁴⁶;
- envisager éventuellement l'extension des périmètres des agglomérations, tout en évitant leur développement tentaculaire⁴⁷. Il est un fait que le Grand-Duché dispose encore de plus de réserves foncières que la plupart de ses pays voisins: en effet, seulement 8,7% du territoire luxembourgeois sont actuellement bâtis⁴⁸, contre 12,77% pour l'Allemagne⁴⁹ et même 18,8% pour la Belgique⁵⁰. La densité de la population par kilomètre carré est au Luxembourg avec 193 habitants par kilomètre carré encore nettement inférieure à des pays comme l'Allemagne (231) ou encore la Belgique (344)⁵¹.

La Chambre de Commerce exprime l'espoir que le futur plan sectoriel Logement tiendra compte de toutes ces propositions et qu'il sera élaboré en étroite concertation avec les acteurs les plus importants, à savoir avec les promoteurs privés en raison de leur grande expérience et de savoir-faire en matière de construction, les communes, en raison de leur compétence en matière d'aménagement communal, le Ministère des Transports pour l'aspect IVL et émissions CO₂, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, le Ministre de l'Environnement et enfin, le Ministre du Logement. Ce dernier devrait, en sa qualité de Ministre des Classes Moyennes, aussi tenir compte des intérêts des PME (possibilité de créer des zones artisanales et/ou industrielles autour des nouveaux pôles de logements à créer).

43 Avis CES 2006 point 4313

44 Ibidem; dans un même sens: Commission du Bâtiment Rapport sur la situation conjoncture et structurelle de la construction, juillet 2004, point 7.2.

45 ibidem

46 ibidem

47 Avis CES 2007 page 25

48 Chiffre pour 2004. Source: Statec

49 Chiffre pour novembre 2006. Source: Statistische Aemter des Bundes und der Länder

50 Chiffre pour 2002. Source Direction générale des statistiques et informations économiques

51 Chiffres pour novembre 2006. Source: INSEE

De surcroît, la Chambre de Commerce réclame l'introduction d'un règlement sur les bâtisses standardisé, à développer par le Ministre de l'Aménagement du Territoire, après avoir consulté les professionnels du secteur de la construction. Un tel règlement standardisé, qui est prévu à l'article 40 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée, mettrait fin à des divergences souvent très importantes entre les règlements sur les bâtisses des cent seize communes et entraînerait donc pour les promoteurs une plus grande sécurité juridique et un gain de temps non négligeable.

4. Se doter d'outils de suivi efficaces

Si une analyse approfondie de l'état du marché actuel est aux yeux de la Chambre de Commerce un préalable indispensable avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi (cf. I. supra), il est tout aussi important d'assurer un suivi efficace des mesures envisagées par le présent projet de loi et de la réforme de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. A cette fin, la Chambre de Commerce suggère que:

- l'Observatoire de l'Habitat suive les prix de tout l'immobilier (logements et terrains) à la vente (et non pas le prix à l'offre, qui est presque toujours plus élevé que le prix finalement payé). La Chambre de Commerce se rallie au constat et à la proposition de la Commission du Bâtiment quant „*au caractère erratique des données statistiques disponibles sur les prix de vente et de la suggestion de charger l'Observatoire de l'Habitat de la mission consistant à résoudre les problèmes liés à la définition et à la méthodologie à appliquer en ce qui concerne l'établissement des statistiques sur les prix des terrains*⁵²“;
- que l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines fournisse chaque année des indications sur les emphytéoses et les superficies mises en place;
- que soit créé un article budgétaire spécifique sur lequel seront comptabilisés toutes les sommes que les communes toucheront de la part de l'Etat dans le cadre d'un lotissement donné⁵³;
- que soit développé un outil de statistique fiable permettant de savoir combien de fois, pour quels types de terrains et pour quels prix les pouvoirs publics ont exercé leur droit de préemption;
- réalisation dans deux ans d'une étude d'impact de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil;
- une étude sur le nombre de logements et de terrains à bâtir non affectés et sur les raisons de cette non-affectation; que soit créé un outil statistique précis sur les résidents luxembourgeois qui décident de s'installer hors des frontières luxembourgeoises en raison des prix du foncier inaccessible au Grand-Duché et une mise à jour régulière de ces données. Si les chiffres sont, de l'aveu du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, à l'heure actuelle parcellaires et pourraient être complétées au moyen d'enquêtes spécifiques⁵⁴, on peut cependant d'ores et déjà constater que le nombre des résidents luxembourgeois qui s'installent à l'étranger tout en continuant à travailler au Luxembourg ont considérablement augmenté au cours des dernières années et que ce phénomène est en majeure partie dû au prix du foncier et de l'immobilier au Luxembourg⁵⁵. Si le chiffre en nombre absolu (à peu près 2.000) d'installations de Luxembourgeois à l'étranger ne semble à première vue guère inquiétant, ce d'autant plus qu'il est contrebalancé par le nombre des frontaliers venant s'installer au Luxembourg (2.010), l'accroissement considérable de ce phénomène sur un laps de temps relativement court témoigne toutefois d'un phénomène économique indéniable;
- la création d'un comité de suivi officiel de toute la législation en matière urbanistique, regroupant tous les acteurs concernés, chargé d'évaluer en détail l'ensemble des aspects qui doivent être reconsidérés lors de la refonte ultérieure des textes législatifs et de suivre l'application de cette législation sur le terrain⁵⁶.

52 Commission du Bâtiment rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction rapport juillet 2004, page 28

53 Dans ce sens: avis annuel CES 2006 section 4312

54 Réponse de Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur à la question parlementaire No 1562 du 9 février 2007 de Monsieur le Député Jean-Pierre Koepp

55 Les cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg No 4/2006

56 Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au projet de loi No 5449 portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, page 9

5. Une plus grande implication des promoteurs privés

La Chambre de Commerce croit déceler dans le présent projet de loi une certaine défiance des rédacteurs du présent projet de loi vis-à-vis des promoteurs privés: ce n'est que de cette manière qu'elle peut s'expliquer la contrainte imposée aux promoteurs privés de construire 10% de logements à coût modéré sur un PAP excédant un hectare, que les plus-values réalisées par les promoteurs sur les seuls terrains à bâtir ne sont fiscalement exemptées qu'à moitié, que les plus-values réalisées par des personnes morales ne soient pas exemptées d'impôt sur le revenu des collectivités, que la gestion de tout le parc locatif est censée être assurée par le Fonds du Logement (au lieu de faire jouer la concurrence en lançant des marchés publics), d'exempter fiscalement les activités de lotissement des communes et de l'Etat (au lieu d'exempter la construction des logements à coût modéré, peu importe la qualité du lotisseur, cf. supra) et enfin, depuis 2005, l'obligation imposée aux seuls promoteurs privés de justifier d'un mandat de 100% (cf. supra).

Or, le défi lancé par le marché du logement ne saurait être relevé par les seules instances étatiques et communales. La politique menée par le passé a en effet montré les limites des plans des programmes de construction. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Chambre de Commerce n'est pas non plus convaincue que l'association des communes à l'effort de construction de logement par le biais des pactes de logement suffise pour faire face à la demande de logements.

Il est donc nécessaire d'associer davantage le secteur privé de construction dans la politique de logement. La Chambre de Commerce rappelle ainsi la proposition du Conseil Economique et Social de permettre la réalisation de projets de construction de logements sociaux par des promoteurs privés⁵⁷. A cet égard, il faudra faire en sorte que les promoteurs privés soient mis sur un pied d'égalité avec les promoteurs publics, en assurant que les plus-values réalisées lors de la vente de biens immobiliers sur lesquels sont réalisés des logements sociaux soient exonérées, que le lotissement de tels logements soit fiscalement exonéré et que le règlement grand-ducal nécessaire à ce que les promoteurs privés puissent bénéficier des mêmes aides que les autorités publiques soit pris (cf. supra VI.)

La création d'un guichet unique d'urbanisme, l'allègement et la simplification des procédures prévues par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la création d'outils de suivi efficaces (cf. supra) sont autant de moyens qui doteront les promoteurs privés de la sécurité de planification nécessaire à la création de logements (tous types de logements confondus) dans un délai et à un coût plus faibles.

Enfin, la Chambre de Commerce se rallie aussi au constat de la Commission du Bâtiment⁵⁸ qu'il existe dans les villes des surfaces d'envergure appréciable non encore bâties dont il conviendra d'assurer la mise en valeur. A cette fin, il conviendrait d'encourager „les autorités communales à procéder à un appel d'offres aux architectes pour développer un plan d'aménagement particulier (PAP) pour l'ensemble des terrains compris dans de tels îlots, même si, le cas échéant, ces terrains appartiennent à plusieurs propriétaires. La réalisation d'un PAP est dans ces cas facilitée par la disponibilité d'infrastructures routières longeant cet îlot, de sorte qu'il suffirait d'y prévoir, à côté des immeubles d'habitation, l'aménagement de quelques routes de passage, à utiliser par les futurs habitants. L'avantage de cette démarche d'aménagement proactive résidera en un gain de temps qui peut être évalué à quelque 4 à 5 ans.“ Un exemple de réussite de cette démarche est livré par la reconversion des friches industrielles d'Esch-Belval qui a pu se concrétiser grâce au lancement d'un concours d'idées d'urbanisme. Il est en train d'être mis en oeuvre par une joint venture entre l'Etat, les communes concernées et le secteur privé (Groupe Arcelor) et permettra à terme d'accueillir 5.000 habitants et 20.000 occupants d'utilisation quotidienne. Le recours à des concours d'idées, marchés publics et public-private partnerships (PPP) devraient de l'avis de la Chambre de Commerce se multiplier à l'avenir dans la mise en oeuvre de projets de logements d'une certaine envergure. Le recours aux PPP peut en effet contribuer à une optimisation de l'utilisation des fonds publics investis par l'Etat et/ou les communes dans la politique du logement⁵⁹.

*

57 Avis annuel 2007 du Conseil Economique et Social, page 21

58 Commission du Bâtiment Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction, rapport juillet 2004 page 36

59 Pour de plus amples développements sur les retombées des PPP tant sur le secteur privé que sur les finances publiques, qui dépasseraient le cadre du présent projet de loi, il y a lieu de se référer à l'avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant les articles 1 et 2:

Les articles 1 et 2 du projet de loi créent un cadre légal au pacte de logement à conclure entre l'Etat et les communes qui s'engagent à augmenter leur population d'au moins 15% sur une période de dix ans du fait de la création de logements nouveaux.

D'un point de vue technique, les deux articles ne donnent pas lieu à commentaire. La Chambre de Commerce renvoie à ses réserves quant à l'efficacité de ce dispositif énoncées à la rubrique „Considérations générales, point II“. Elle regrette en particulier que le projet de loi ne contienne pas de sanctions à l'égard des communes signataires d'un pacte logement qui en violeraient les dispositions, tout en utilisant les contributions étatiques à des fins étrangères à la politique de logement.

Concernant l'article 3:

Les articles 3 et suivants du projet de loi sous avis instaurent au profit des pouvoirs publics un droit de préemption sur certains types de terrains. La Chambre de Commerce renvoie à la rubrique „Considérations générales, point III“, pour son appréciation globale de ce mécanisme.

L'article 3 énumère les bénéficiaires du droit de préemption et les terrains sur lesquels ce droit est susceptible de s'exercer. La Chambre de Commerce donne à considérer que la notion de „zones adjacentes au périmètre d'agglomération“ n'est ni définie par le présent projet de loi, ni par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Elle invite les rédacteurs du présent projet de loi à combler cette lacune juridique, qui risque d'être source de contentieux judiciaire. Elle signale par ailleurs une erreur matérielle au quatrième tiret de cet article: les zones d'aménagement différé sont définies à l'article 39 paragraphe (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et de le développement urbain, telle que modifiée.

En vue de réduire le risque de rétention trop longue des terrains acquis par les autorités publiques via le droit de préemption, la Chambre de Commerce estime que l'exercice de ce droit devrait aller de pair avec l'obligation de construire ces terrains dans un certain délai. L'article 3 est à modifier en ce sens.

Concernant l'article 4:

L'article 4 définit les types d'opérations qui déclenchent le droit de préemption: l'aliénation à titre onéreux de biens visés à l'article 3, de même que toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

Il résulte de la définition de l'opération pouvant donner lieu au droit de préemption („aliénation à titre onéreux“) que le droit de préemption ne joue pas en cas de donation, legs ou apport en société. La Chambre de Commerce s'interroge sur l'inclusion de la catégorie des transferts de propriété différés, qui met en péril la technique de la rente viagère, technique qui permet justement l'accès à la propriété foncière à des personnes ne disposant pas du capital de départ nécessaire pour l'acquérir d'un seul coup. Les rédacteurs du présent projet de loi entendent pourtant encourager toutes les techniques permettant d'acquérir un immeuble qui ne supposent pas un capital de départ important.

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'exemption des transmissions intergénérationnelles et la vente d'immeubles à construire.

Le commentaire des articles justifie l'exclusion des ventes publiques par le souci de „limiter dans un premier temps le surcroît de travail que l'instauration de ce droit va engendrer pour les notaires“. Les auteurs du présent projet de loi ont donc conscience de l'augmentation de la charge administrative, et par conséquent, des frais supplémentaires encourus. Au cas où ces diligences complémentaires des notaires ne rentreraient pas dans leurs émoluments, mais qu'ils les factureraient à part, il est à craindre que ces frais ne seront répercutés sur le prix de vente.

L'exclusion des ventes publiques du champ d'application du droit de préemption ne risque-t-elle pas d'encourager le recours à ce procédé pour contourner la procédure fastidieuse de préemption légale? Les frais supplémentaires seraient répercutés sur le prix de vente. Elle rend par ailleurs particulièrement mal aisé l'acquisition de biens du Fonds du logement au cours de telles enchères: en théorie, il peut certes se porter acquéreur, mais le vendeur ne bénéficie pas de l'exemption fiscale (partielle ou totale) de la plus-value. Cette exemption fiscale ne joue en effet uniquement si le Fonds du Logement acquiert l'immeuble dans le cadre d'une procédure de préemption (article 30 du présent projet de loi).

Pour les raisons évoquées sous „Considérations générales, point III“ la Chambre de Commerce estime que les apports de biens immobiliers à une société ayant une finalité autre que la promotion ou la vente immobilière ne devraient pas donner lieu au droit de préemption.

Concernant l'article 5:

L'article 5 définit le rang de priorité entre les différents bénéficiaires de droits de préemption. La primauté du droit de préemption des pouvoirs publics sur tout droit de préemption conventionnel peut se justifier dans son principe pour l'avenir. Il est cependant difficilement concevable que ce droit de préemption public prime aussi sur des droits de préemption conventionnels instaurés avant la future entrée en vigueur du projet de loi sous avis. En effet, ce droit de préemption conventionnel, qui a une valeur économique et qui est entré dans le champ contractuel, voire a été la cause (subjective) majeure pour une des parties de signer un contrat donné, est de la sorte considérablement affaibli. La Chambre de Commerce exige dès lors que les droits de préemption conventionnels instaurés avant l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis ne soient pas mis en échec par le droit de préemption légal accordé par le présent projet de loi aux pouvoirs publics.

Concernant l'article 6:

L'article 6 énonce la sanction du non-respect de la procédure du droit de préemption, à savoir une action en annulation. Afin de réduire l'insécurité juridique, la Chambre de Commerce estime que le délai pour introduire cette action en justice en vue de déclarer la nullité d'une vente effectuée en violation de la procédure de préemption devrait être réduite de deux à un an.

Concernant l'article 8:

L'article 8 décrit les diligences dont est chargé le notaire afin de permettre aux pouvoirs préemptant de mettre en oeuvre le droit de préemption. A défaut, il est passible de sanctions disciplinaires. Afin d'éviter de se faire accuser d'un manque de diligences, mais aussi en raison de la définition manquante du caractère adjacent au périmètre du terrain le notaire ne sera-t-il pas tenté de signaler tout acte de vente aux autorités publiques disposant d'un droit de préemption? Une telle démarche éviterait au notaire de devoir procéder à l'analyse dans quelle zone se situe le bien à céder et de la qualité de l'acquéreur. La conséquence en serait que les autorités publiques seraient littéralement inondées de plusieurs milliers de dossiers à analyser. Pour les raisons évoquées sous la rubrique „Considérations générales, point III“, la Chambre de Commerce estime que la procédure de droit de préemption devrait être mise en oeuvre dès la phase du compromis de vente et qu'il devrait porter sur toutes les parcelles susceptibles de faire l'objet d'un lotissement.

Concernant les articles 9 et 10:

Les articles 9 et 10 du projet de loi sous avis décrivent le déroulement dans le temps de la procédure de préemption: dans le mois de la notification par le notaire du dossier, les pouvoirs préemptant délivrent un accusé de réception. Dans le mois de cette délivrance, les pouvoirs préemptant informent le notaire de l'exercice du droit de préemption. Pour les raisons développées sous la rubrique „Considérations générales, point III“ la Chambre de Commerce exige que le délai maximal total endéans lequel le notaire est informé par le pouvoir préemptant de l'exercice du droit de préemption soit ramené à un mois.

Concernant l'article 11:

L'article 11 renseigne de la suite de la procédure si le droit de préemption est exercé. La Chambre de Commerce dénonce que le vendeur ne touche son argent que huit mois après le premier contact entre le notaire en charge de l'aliénation. Un délai de paiement aussi long est de nature à augmenter le risque de fraude à la procédure de préemption de la part de vendeurs qui ont un besoin pressant de liquidités.

Concernant les articles 13 et 14: Le droit d'emphytéose et le droit de superficie:

Les articles 13 et 14 du projet de loi modernisent les régimes juridiques de l'emphytéose et de la superficie. La Chambre de Commerce salue cette modernisation dans son principe, sous réserve des remarques formulées ci-après.

Ces articles permettent notamment de clarifier davantage la possibilité de la superposition de plusieurs de ces droits sur un même fonds (par exemple: un superficiaire d'un terrain qui y érige une construction sur laquelle il consent à son tour un droit d'emphytéose, voire un droit de superficie). Cette superposition de droits risque d'aller en croissant (en particulier en milieu urbain) dans les années à venir en raison d'une densité de construction plus accrue.

Les articles du présent projet de loi modernisent les textes actuels, tout en faisant à quelques endroits expressément référence à la liberté contractuelle (par exemple les articles 636-4, 636-12 et 636-21 du Code civil). Est-ce à dire *a contrario* que tous les autres articles seront d'ordre public? Une telle solution serait pourtant préjudiciable à la liberté contractuelle et fermerait par ailleurs la porte à l'invention par la pratique de nouvelles variantes de droits immobiliers. Dès lors, la Chambre de Commerce propose de préciser davantage dans le projet de loi quels articles seront impératifs ou supplétifs. A ses yeux, seuls les articles dont la non-application mettrait en péril l'essence même de l'emphytéose et de la superficie devraient être impératifs.

L'établissement d'un état des lieux prévu aux articles 636-5 et 577-5 du Code civil, peut certes être accueilli dans son principe. En pratique, il ne permettra cependant pas de résoudre toutes les discussions à l'issue de l'emphytéose ou du droit de superficie sur la charge des réparations ou indemnités, ne serait-ce qu'en raison de la longue durée de ces droits réels. Même si l'état des lieux a été établi avec le plus grand soin, le développement rapide des moyens techniques (notamment d'analyses du sol) fait que des défauts non décelables lors de l'établissement de l'état des lieux apparaîtront ou deviendront seulement détectables à l'expiration de l'emphytéose ou du droit de superficie. Se posera alors inévitablement la question de savoir si l'emphytéote ou le superficiaire a été à l'origine de cette dévalorisation du fonds ou au contraire si le défaut était préexistant à l'établissement du droit réel et par conséquent non imputable à l'emphytéote/superficiaire. L'établissement d'un état des lieux présente en outre un coût financier. En raison de ce coût financier et de l'utilité toute relative d'un tel état des lieux, la Chambre de Commerce estime que les parties devraient être libres de décider d'en établir ou non. Dès lors, elle propose la suppression pure et simple des articles 635-5 et 577-5 du Code civil. L'établissement ou non d'un état des lieux devrait continuer à relever de la liberté contractuelle, au même titre d'ailleurs que la mise en place de servitudes au profit du propriétaire du fonds pour pouvoir procéder aux réparations nécessaires du tréfonds (par exemple: réparation de conduites d'eau sous un terrain donné en emphytéose ou en superficie).

En ce qui concerne la possibilité conférée à l'emphytéote (article 636-6 du Code civil) et au superficiaire (article 577-6 du Code civil) de grever le droit réel de servitudes, la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne convient pas de prévoir une obligation pour le superficiaire/emphytéote d'en avertir le propriétaire du fonds (en ce sens: article L. 451-9 du Code rural français), afin que le propriétaire du fonds soit au courant de la constitution de servitudes. Certaines de ces servitudes, alors même que leur durée n'excède pas la durée du droit d'emphytéose, sont susceptibles de diminuer la valeur de la propriété de l'immeuble (on n'a qu'à songer à une servitude passive d'écoulement des eaux, risquant de dégrader le fonds par l'effet d'une érosion accélérée). Ce n'est que si le propriétaire est au courant des servitudes mises en place qu'il sera en mesure de mettre rapidement en oeuvre l'action judiciaire de déchéance de l'emphytéote (article 636-10 du Code civil) pour dégradation notable de l'immeuble. La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs sur la raison juridique de ne pas prévoir une action judiciaire en déchéance au profit du propriétaire du fonds à l'encontre du superficiaire en cas de dégradations notables causées à l'immeuble.

L'article 636-17 du Code civil détermine les impositions qui seront dues en cas de transferts des différents droits: le transfert du droit à redevance, de même que le transfert de l'emphytéose ne donnent pas lieu à imposition. La seconde phrase précise que la vente de l'immeuble et des constructions donnent lieu à imposition. Le commentaire des articles précise que cet article 636-17 du Code civil reprend l'article 12 de la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose. Or, ce dernier ne traite que de la mutation de l'emphytéose. La seconde phrase de l'article 636-17 du Code civil n'est-elle pas redondante avec la loi sur l'enregistrement qui soumet de toute façon les mutations de droits immobiliers à imposition⁶⁰?

Enfin, la Chambre de Commerce estime que le nouveau cadre de l'emphytéose et du droit de superficie ne préjudicie pas de la faculté de prévoir contractuellement entre parties une option d'achat à

60 cf. Code fiscal tome 5 droits d'enregistrement Chapitre V § XV 2°

l'issue du droit réel au profit de l'emphytéote ou superficiaire portant sur l'immeuble ayant donné lieu à l'emphytéose ou la superficie.

Concernant les articles 15 à 29: Taxe communale spécifique sur certains immeubles:

Les articles 15 à 29 créent la base légale afin de donner la possibilité aux communes de prélever une taxe de non-affectation à la construction ou au logement. La Chambre de Commerce renvoie à son analyse menée sous Considérations générales.

L'article 16 du projet de loi détermine les immeubles soumis à cette taxe. La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les locaux commerciaux qui parfois restent, pour des raisons fort diverses, inoccupés pendant une période plus ou moins longue ne seront pas visés par cette taxe. Par l'exclusion des terrains visés à l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée est évitée une application cumulative de la présente taxe avec la taxe annuelle de non-affectation à la construction introduite par l'article 33 point 8 du présent projet de loi. De l'avis de la Chambre de Commerce, la computation des délais de non-occupation des logements et de non-construction des terrains ne commencera à courir qu'à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis.

L'article 17 du projet de loi détermine les redevables de la taxe. La Chambre de Commerce s'interroge sur le redevable de la taxe au cas où une superficie est combinée avec un droit d'emphytéose. L'alinéa 2 de cet article prévoit certes une solidarité et une indivision vis-à-vis de la commune, mais cette solidarité ne joue que vis-à-vis du bénéficiaire de la taxe; il ne règle pas la répartition de la taxe entre les différents titulaires des droits réels respectifs.

L'article 18 du projet de loi énonce de manière non limitative les cas de figure dans lesquels les communes peuvent ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe. Un des cas est constitué par la „réservation d'une place à bâtir ou d'un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par règlement communal“. Le texte de loi ne précise pas la sanction si après ce délai, le logement n'est pas occupé ou le terrain bâti: le propriétaire devra-t-il payer de manière rétroactive les taxes pour toutes les années ou bien la taxe ne sera-t-elle due qu'à partir de l'expiration de ce délai?

La liste des cas de non-imposition énoncés par cet article peut en pratique s'avérer trop restrictive: d'une part, seules les réservations pour les parents de premier degré sont possibles, alors même que bon nombre de grands-parents, voire oncles et tantes souhaitent faire don d'un terrain à bâtir à leurs petits-enfants, nièces ou neveux. D'autre part, il existe d'autres causes de non-occupation ou de non-construction qui sont elles aussi étrangères à toute idée de spéculation: citons parmi les plus fréquentes en pratique les procès en cours pour régler un problème de succession, ou de liquidation d'une communauté conjugale etc. La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du projet de loi d'élargir la liste des cas, afin que ne soient de facto visés que les cas de rétention spéculative.

Pour des raisons de cohérence, la Chambre de Commerce suggère de remplacer le terme „place à bâtir“ par le terme consacré „terrain à bâtir“.

L'article 25 du projet de loi énonce les maxima de la taxe: ni le texte de loi, ni le commentaire des articles ne justifie l'incohérence économique suivante: le montant de la taxe pour les immeubles augmente dans le temps, mais ne varie pas en fonction de la surface du logement, tandis que la taxe pour les immeubles non bâtis est constante dans le temps, mais varie en fonction de la taille du terrain. La logique économique et l'équité commandent pourtant que la taxe varie en fonction de la surface du bien et qu'elle soit croissante en fonction de la durée d'inoccupation dans les deux cas de figure.

Concernant les articles 30 et 31: Mesures fiscales en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal:

La Chambre de Commerce renvoie à son analyse et appréciation menées sous la rubrique „Considérations générales, point V“. Elle formule à titre subsidiaire les remarques d'ordre légistique suivantes au cas où les articles seraient néanmoins maintenus.

La Chambre de Commerce signale que l'article 30 alinéa 2 du projet de loi exonère indistinctement les plus-values réalisées sur tous les biens immobiliers vendus à l'Etat, les communes, les syndicats de communes et le Fonds du Logement préemptant. Il résulte des notes infrapaginales au Code fiscal que la notion d'immeuble employé par les articles 99bis et suivants L.I.R. s'entend au sens de l'article 517 du Code civil. Or, le Code civil répute immeubles des biens totalement étrangers à la

politique de logement, tels que les récoltes pendantes par racines et les fruits des arbres non encore cueillis (article 520 du Code civil), les coupes ordinaires des bois (article 521 du Code civil) etc.

En ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article 30 du projet de loi, la Chambre de Commerce s'interroge sur la portée de l'emploi du terme „*respectivement*“ : il pourrait aboutir à l'interprétation aberrante que seuls sont exonérés les bénéficiaires de spéculation (article 99bis L.I.R.) réalisés lors d'aliénations à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes d'une part, et les bénéficiaires à long terme (article 99ter L.I.R.) réalisés lors d'aliénations au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre de son droit de préemption.

Afin que toutes les dispositions relatives au traitement fiscal des plus-values soient reprises au même endroit, il s'avère judicieux d'inclure l'article 30 du projet de loi dans la L.I.R.

Concernant l'article 32: Modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée:

La Chambre de Commerce renvoie à son analyse menée sous la rubrique „*Considérations générales, point VI*“, en particulier sur la nécessité de prendre enfin le règlement grand-ducal prévu à l'article 16 de la loi du 25 février 1979 précitée fixant les critères de définition des promoteurs privés.

Elle relève une contradiction entre l'article 15 de la loi du 25 février 1979 précitée qui autorise à l'Etat les participations financières (entre autres) pour l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir, tandis que l'article 20 de ladite loi permettra à l'Etat de participer au financement de tout terrain: les termes „à bâtir“ seront en effet supprimés par le présent projet de loi.

La Chambre de Commerce tient aussi à signaler que le libellé que le projet de loi entend donner à l'article 55 septième astérisque de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement permet uniquement au Fonds du Logement d'assurer la gestion de logements donnés en location par les communes. Comme le souligne fort justement l'exposé des motifs, l'emphytéose et la superficie ne s'analysent pas en une location (donc un rapport personnel), mais en des droits réels. Il en découle que le Fonds du Logement ne serait pas autorisé à gérer des logements sur lesquels les communes auraient concédés de tels droits, alors même que les rédacteurs du présent projet de loi estiment dans l'exposé des motifs que le recours à ces deux formules „*est appelé à devenir le mode privilégié pour la mise à disposition du foncier par les promoteurs publics*“.

Concernant l'article 33: Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain:

La Chambre de Commerce renvoie à ses suggestions d'amélioration de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée, qu'elle a développées sous la rubrique „*Considérations Générales, point IX*“.

Articles 23 et 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

Les modifications lèvent certaines incohérences, voire lacunes contenues dans la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée. Il retire tout d'abord à l'article 23 dans la définition des travaux de voirie et d'équipements collectifs les termes „*collecteurs d'égouts*“ qui relèveront dorénavant exclusivement de l'article 24 (2) de ladite loi (possibilité pour les communes d'établir des taxes communales en vue de leur financement). Ce sera désormais un règlement grand-ducal qui déterminera les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de cette taxe. La Chambre de Commerce approuve cette modification qui mettra un terme à la pratique de certaines communes de répercuter sur les ménages les coûts d'infrastructures qui sont d'ores et déjà largement financées par l'Etat.

Article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

L'article 29 de la loi du 19 juillet 2004 est modifié pour obliger tout PAP supérieur à un hectare de réserver 10% à des logements à coût modéré. La Chambre de Commerce renvoie à son appréciation sous „*Considérations Générales*“. Il conviendrait de remplacer le terme „*respectivement*“ employé en fine à mauvais escient, par le terme plus approprié de „*ou*“.

Article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

La modification de l'article 30 doit se lire en combinaison avec l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 108bis paragraphe (2), visant à permettre des dérogations ponctuelles et circonscrites d'un plan

d'aménagement général ancien régime par un plan d'aménagement particulier. La Chambre de Commerce renvoie à ses commentaires sous l'article 108bis de la loi du 19 juillet 2004.

Article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

L'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 est modifié, afin de trancher la question épineuse des travaux de voirie et d'équipements publics qui a en pratique donné lieu à de nombreux problèmes d'interprétation en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles une indemnité compensatoire en relation avec la cession de terrains sur lesquels sont prévus des travaux de voirie et d'équipements publics est ou non due. Ces problèmes furent levés par une circulaire du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire (Mémorial B No 25 avril 2005 p. 342). La présente modification vise à entériner par la voie législative les solutions apportées par la circulaire. La Chambre de Commerce approuve ces clarifications qu'elle avait déjà suggérées dans l'avis commun avec la Chambre des Métiers lors de la modification en 2005 de la loi du 19 juillet 2004.

Article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

L'article 36 de la loi du 19 juillet 2004 est modifié pour tenir compte du fait que seul le propriétaire du terrain ou son mandataire a la capacité juridique pour conclure la convention avec la commune (et non le promoteur, comme le prévoit le texte actuel). La Chambre de Commerce renvoie à son analyse ci-après tendant à modifier la disposition que la personne qui présente le PAP doit être propriétaire de tous les terrains du futur lotissement (article 28 (2)).

Article 54 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

Les dispositions relatives au droit de préemption sont supprimées, étant donné que ce droit sera désormais régi par le titre 2 du présent projet de loi.

Articles 97 à 102 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

Le Fonds du Logement est désormais habilité à déclarer un plus grand nombre de terrains comme zone de réserves foncières.

Articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

La Chambre de Commerce renvoie à son appréciation globale de l'introduction d'une taxe de non-affectation sous la rubrique „Considérations générales“. La Chambre de Commerce estime par ailleurs incohérent et inéquitable de disposer d'un côté au premier alinéa de l'article 104 que la commune doit soit entamer la procédure d'expropriation, soit percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation, alors que d'un autre, l'alinéa 3 prévoit une application cumulative de la procédure d'expropriation et de la perception de la taxe de non-affectation, ce qui revient économiquement parlant à une double peine. Dès lors, la Chambre de Commerce exige la suppression pure et simple de l'alinéa 3 de l'article 104.

Article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

Un nouvel article 104bis est introduit par le présent projet de loi, afin de disposer que la taxe de non-construction prévue à l'article 104 puisse être perçue pour des terrains à bâtir pour lesquels une obligation de construction a été ordonnée par le conseil communal si aucune construction ne se réalise dans un délai de trois ans suite à des travaux d'infrastructure.

Article 106 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

L'article 106 est clarifié afin de préciser que la constitution d'un plan d'aménagement particulier s'impose aussi à tout emphytéote et tout superficiaire (mais non à la constitution même de l'emphytéose ou du droit de superficie).

Article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

L'ajout d'un paragraphe (5) à l'article 108 vise à régler le sort des PAP ou PAG pris sous l'empire de la loi du 12 juin 1937 et qui ont été annulés par les juridictions administratives. Ces PAP ou PAG suivront la procédure prévue au paragraphe (4) de l'article 104. Ce paragraphe (4) maintient l'ancienne

procédure d'approbation qui „doit être achevée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur“ de la loi modifiée du 19 juillet 2004, soit le 8 août 2006!

Face à cette impossibilité matérielle évidente de remplir les dispositions de ce nouveau paragraphe (5) dans son libellé actuel, la Chambre de Commerce invite les rédacteurs du présent projet de loi à clarifier leurs intentions: au regard du commentaire des articles, elle croit déduire que l'intention est d'accorder aux promoteurs dont le PAP ou le PAG a été annulé un nouveau délai de deux ans sous l'ancienne procédure. Ce délai de deux ans devrait de l'avis de la Chambre de Commerce commencer à courir à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Article 108bis paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:

La Chambre de Commerce approuve l'ajout d'un nouvel alinéa au paragraphe (2) de l'article 108bis visant à régler le sort des PAG qui n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte. Afin de ne pas bloquer les promoteurs, l'ajout permet de les modifier ponctuellement par un PAP si „*cette modification s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier*“. Il est cependant à craindre que les termes de „qualité urbanistique“ nécessaire pour admettre une telle modification, soient interprétés de manière différente par le ministre et les promoteurs. Cette interprétation est d'autant plus difficile que la modification ne fait pas l'objet d'un commentaire. Afin d'éviter un contentieux judiciaire sur cette question, la Chambre de Commerce suggère la suppression pure et simple de ce bout de phrase.

Concernant l'article 34 du projet de loi:

L'article 34 modifie la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs afin de permettre aux communes une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.

Modification des articles 22 et 23 de la loi modifiée du 16 octobre 1934:

Les modifications permettront à l'Administration des Contributions Directes de procéder à une fixation nouvelle ou spéciale de la valeur unitaire du bien en cas de nouvelle affectation du bien ou en cas d'une fixation erronée antérieure. Ces modifications ne donnent pas lieu à commentaire.

Ajout d'un paragraphe 53bis:

L'insertion de ce nouveau paragraphe permet de classer les immeubles non bâtis en deux catégories: les terrains à bâtir à des fins d'habitation et les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

Concernant l'articles 35: Modification des dispositions de la loi sur l'impôt foncier relatives aux taux communaux:

La Chambre de Commerce renvoie à son appréciation globale sous la rubrique Considérations générales. Les modifications apportées à la loi sur l'impôt foncier visent à permettre aux communes de taxer davantage les terrains à bâtir. En outre, les communes seront autorisées à moduler le taux communal davantage en fonction de la destination du bien en question: le projet de loi permet en effet aux communes d'instaurer six taux différents.

La suppression des paragraphes de la loi sur l'impôt foncier traitant de la réduction minimale sur les maisons unifamiliales et les maisons de rapport ne donne pas lieu à commentaire.

Concernant l'article 36:

L'article 36 abroge la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose et la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie qui seront dorénavant régis par le titre IIIbis livre II du code civil. Il ne donne pas lieu à commentaire.

Concernant l'article 37:

L'article 37 règle l'entrée en vigueur du projet de loi. La Chambre de Commerce rappelle sa revendication que les droits de préemption conventionnels instaurés avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi sur des biens pour lesquels les autorités publiques se verront accorder un droit de préemption en vertu du titre 2 du présent projet de loi ne soient pas *de facto* mis à néant par l'adoption du

présent projet de loi. Toute solution contraire reviendrait à une rétroactivité économique du projet de loi.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis dans sa forme actuelle. Elle exige la prise en compte des remarques formulées ci-avant, afin de ne pas perturber davantage le marché immobilier.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(15.6.2007)

INTRODUCTION

Le déséquilibre du marché du logement est chronique depuis des décennies, pratiquement depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Il s'est continûment renforcé avec la bonne croissance économique et l'immigration subséquente portugaise des années '60 pour aboutir progressivement, à l'issue des turbulences sidérurgiques et suite à nouveau à une croissance économique forte quasi ininterrompue à partir du milieu des années '85, à une véritable crise du logement, surtout à partir du milieu des années '90, qui perdure à l'heure qu'il est.

Les prix des logements se sont multipliés jusqu'à 4 fois dans une période de grosso modo 20 ans et des milliers de ménages ont préféré émigrer et continuent à émigrer dans les pays voisins, où ils se fixent sur le pourtour de la frontière luxembourgeoise, plutôt que de payer les prix exorbitants du Luxembourg, si tant est qu'ils eussent pu les payer. Le nombre des travailleurs frontaliers augmente en conséquence.

Toute cette évolution va manifestement à l'encontre, et de l'aménagement du territoire et de sa philosophie sous-jacente, qui est le développement durable et, en particulier, de l'IVL, qui s'est fixé pour objectif de diminuer le nombre de navetteurs frontaliers pour les inciter à se fixer au Grand-Duché. Il y a donc double échec: non seulement les frontaliers refusent de s'installer dans notre pays, mais qui plus est, les résidents s'expatrient en masse pour devenir à leur tour frontaliers.

Devant l'ampleur de la catastrophe annoncée, le Premier ministre a, en 2005, avoué sans ambages l'échec de la politique de logement menée par son gouvernement.

Avec le projet de loi qui fait l'objet du présent avis, il opère – enfin – le changement paradigmatique – passer d'une politique de soutien de la demande à une politique tendant à accroître l'offre – qui, depuis la fin des années '90, était réclamé par un nombre grandissant d'institutions et de personnes.

Si notre chambre se doit de critiquer l'extrême tardivité de la réaction du gouvernement, elle reconnaît la pertinence a priori des mesures proposées et le félicite pour avoir pris son courage à deux mains et le taureau par les cornes pour tenter de maîtriser les prix du foncier, cause première, et même quasi unique, du fort renchérissement des logements.

En effet, rarement un projet de loi a si délibérément et si distinctement mis l'intérêt général au-dessus de l'intérêt et de l'égoïsme privés: le sacro-saint droit de la propriété privée en prend indéniablement un coup en faveur de l'intérêt et du bien publics.

De par son projet de loi, le gouvernement a opté en faveur du travail au détriment de la rente, des travailleurs au détriment des rentiers, c.-à-d. de ceux qui „s'enrichissent en dormant“ (Mitterrand). Aussi notre chambre appuie-t-elle pleinement le projet de loi en question sous réserve des quelques observations qui suivent.

*

ANALYSE DES ARTICLES

Ad chapitre 2, en particulier l'article 11

Parmi les critiques qui se font jour au sujet du projet – souvent pour des raisons purement idéologiques et égoïstes non avouées, il est vrai – celles qui prétendent que le projet ne fera que renchérir encore davantage les prix sont les plus nombreuses.

Sont mises en avant comme arguments, par les détracteurs du projet, les lourdeurs administratives et la longueur des procédures qui en découlent ainsi que les taxes qui seraient récupérées lors des ventes.

Notre chambre pense que ces critiques ne doivent pas être prises à la légère et que le gouvernement doit tout mettre en oeuvre pour que ex post les critiques ne puissent s'avérer exactes. Aussi notre chambre pense-t-elle qu'il faudra ramener les délais de trois mois contenus à l'article 11 à un mois.

Finalement, notre chambre estime que la procédure de préemption est assez lourde et se demande s'il n'y a pas possibilité de l'alléger.

Ad article 14/article 577-4 cc

Notre chambre note qu'il n'y a pas de terme minimal, tel qu'il est prévu dans le cas de l'emphytéose. Est-ce un oubli ou non?

Ad article 14/article 577-12 cc

Qu'arrive-t-il si les parties ne sont pas d'accord avec l'expertise? Y a-t-il un ou deux experts? Qui les choisit? Y a-t-il possibilité de recours?

Ad article 15

Notre chambre estime qu'il faut obliger les communes à établir et à percevoir la taxe en question. En effet, notre chambre craint qu'en cas de faculté, les communes ne restent inactives, car la pleulerie politique l'emporte généralement sur le courage, la détermination et, surtout, sur le volontarisme politiques.

Ad article 16

Les conseillers juridiques des adversaires du projet cogitent déjà ferme sur la façon de contourner la future loi au profit de leurs mandants. Pour cette raison, notre chambre conseille au gouvernement de rédiger les textes d'une façon aussi concise et univoque que possible.

La rédaction actuelle trop générale de l'art. 16 permet tous les abus imaginables. Que signifie, en droit, le terme „utilisé“? La non-occupation définie par cet article est beaucoup trop large.

Ad article 25

Cet article fixe une limite maximale que, par définition, les communes ne sont pas obligées d'épuiser, si tant est qu'elles fassent appel à la taxe, qui, rappelons-le, est facultative.

En complément à notre demande formulée ci-avant (ad art. 15), notre chambre préconise de transformer les montants maxima, pour des raisons de pertinence et d'efficacité, en montants obligatoires fixes.

Ad article 30

Au-delà de ses doutes sur la constitutionnalité de cet article, notre chambre ne peut l'accepter pour des raisons d'équité ou de justice sociale.

Comme solution de rechange, nous proposons l'approche française, qui oblige les vendeurs, dans les cas visés, à céder le terrain pour un prix se situant sensiblement en dessous du prix du marché. En contrepartie, il y a exemption d'impôt, ce qui peut être considéré comme un marché juste.

Cette solution a encore l'avantage que l'acquéreur public peut, le cas échéant, céder le terrain à un prix très favorable par rapport au marché privé.

Ad article 33/article 29 §5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004

La modification introduite est saluée par notre chambre parce qu'elle va dans le sens de sa revendication récurrente de voir réaliser le droit de chaque ménage classé comme pauvre, selon la méthodologie européenne, à disposer d'un logement social.

Toutefois, l'innovation introduite est trop fortement bridée. Voilà pourquoi notre chambre demande que les 10% prévus dans l'article jouent d'une façon générale, dans tous les immeubles collectifs (résidences) construits, la décimale étant arrondie à l'unité supérieure à partir de 0,5.

Jusqu'à présent, le logement social a été l'apanage des seules institutions publiques, les personnes privées ayant délaissé ce type de logement pour cause d'un retour sur investissement insuffisant.

Or, comme ce sont avant tout les petites gens qui souffrent le plus de l'insuffisance de logements, et de logements sociaux en particulier, il importe surtout d'augmenter les logements accessibles à des prix raisonnables. Pour inciter les personnes privées à louer leur logement à des prix modérés à des personnes ayant droit, de par leur revenu et leur situation patrimoniale, à l'attribution d'un logement social, mais ce dernier manquant, le gouvernement français a créé un abattement fiscal (et des subventions pour travaux de rénovation) au bénéfice du bailleur qui loue son logement à des prix se situant en dessous de ceux des loyers du marché.

L'avantage fiscal, appelé „Borloo populaire“, consiste en un abattement sur les loyers imposables. Il est de 30% quand le local est loué à un prix intermédiaire et atteint 45% pour un loyer social ou très social.

Notre chambre pense que le gouvernement devrait s'inspirer de la mesure sommairement prédécrite pour inciter les personnes privées à accepter des loyers sociaux.

Dans ce contexte, notre chambre constate que suite à l'introduction de la retenue à la source libératoire sur les intérêts, les comptes à terme se multiplient et les montants y déposés croissent rapidement, la remontée des taux d'intérêt ne faisant que „booster“ l'évolution et ce, probablement, au détriment de l'investissement dans l'immobilier, avec les conséquences que l'on connaît.

Ad article 33/article104

La taxe y prévue est comprise entre 0,5 €/m² et 15 €/m². Notre chambre pense que le minimum prévu est non pertinent et risque fortement d'être contre-productif.

Pour être efficace, la taxe doit être élevée, véritablement dissuasive et non susceptible d'être ajoutée au prix de la vente. Pour cette raison, notre chambre recommande de rehausser substantiellement le minimum. En tout état de cause, il devrait être d'au moins 5 €.

Luxembourg, le 15 juin 2007

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Nando PASQUALONI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/03

N° 5696³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(3.7.2007)

Par dépêche du 22 mars 2007, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a demandé, „dans les meilleurs délais possibles“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question se veut une réforme d'envergure et comporte en conséquence de multiples aspects juridiques, administratifs et financiers. Alors que la nécessité d'agir rapidement et en profondeur est largement reconnue, tant dans l'opinion publique que dans les milieux politiques et sociaux, il est d'autant plus regrettable que la démarche concrète choisie par le gouvernement risque d'entraîner un maximum de retards pour sa mise en application.

*

UNE DEMARCHE PEU EFFICACE

Il est en effet hautement malhabile d'engouffrer dans un seul texte juridique autant de matières, certes liées par leur objectif commun, mais très disparates dans leur nature et leur approche. Tout retard que peut prendre l'un ou l'autre aspect particulier du projet, pour des motifs purement techniques ou ouvertement politiques, va forcément retarder tout le faisceau de mesures. Or, on voit déjà des contestations ponctuelles ou générales fuser de toutes parts.

En regroupant toutes les mesures proposées dans un texte unique, le projet lie leur sort et les rend interdépendantes quant au calendrier de leur réalisation. De ce fait, chaque pression politique utile ou nécessaire pour faire avancer et aboutir l'initiative législative dans son ensemble risquera de mener, le cas échéant, à hâter indûment la formulation sur tel ou tel point, où un peu plus de réflexion aurait été utile.

La discussion d'une réforme fondamentale du droit foncier dans le code civil par exemple va mobiliser d'autres acteurs et nécessiter des réflexions autrement intensives que le choix relativement simple à faire sur la proposition d'adopter des mesures immédiates au niveau des incitations financières.

Les réflexions qui précèdent découlent de l'expérience constante du législateur luxembourgeois, de sorte qu'il est difficile de comprendre pourquoi ces évidences ont pu échapper aux responsables politiques de ce dossier. Il doit aussi être permis de se demander pourquoi leurs initiatives pour endiguer les prix sur le marché immobilier n'interviennent que maintenant, alors que la gravité particulière de ce problème est connue depuis de longues années. En matière d'inflation des prix immobiliers, l'action gouvernementale ne s'est hélas pas distinguée dans les temps récents par un dynamisme particulier ou une approche très volontariste.

Le projet est conçu comme une démarche globale couvrant de multiples aspects, mais il faut redouter que trop de sujets non reliés entre eux s'enchevêtrent indûment. Le lecteur ne peut se défaire de l'impression d'un manque de communication entre les divers départements ministériels.

Ainsi, ce projet sur l'habitat déposé par le ministre compétent pour le logement entraîne de nouvelles missions techniques et administratives pour les communes, sans toutefois tenir compte des capacités réelles de celles-ci et sans contribuer à les adapter en conséquence.

Comme l'initiative lancée a l'ambition d'impliquer de nombreux décideurs du secteur public, elle pourra générer à terme un réel effet multiplicateur, si toutefois l'Etat parvient effectivement à entraîner le secteur communal. Dans ce cas, mais seulement dans ce cas, la loi proposée aura un réel impact sur l'évolution de l'accès à un „chez soi“ pour tous.

En revanche, l'approche très bureaucratique retenue nourrit des doutes sérieux quant à une mise en oeuvre efficace et rapide. Le caractère très indirect de la plupart des mesures proposées enlève à la loi proposée l'effet immédiat et l'impact fort qui s'imposerait. Il y manque un signal mobilisateur pouvant vite déclencher des réactions significatives sur le marché.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne en tout cas à considérer s'il n'est pas possible de scinder le projet en plusieurs composantes plus allégées, d'abord le „pacte logement“ proprement dit avec ses incitations financières de l'Etat pour les municipalités prêtes à assumer leur responsabilité dans l'intérêt général du pays, ensuite les éventuelles nouvelles mesures fiscales à l'encontre de la rétention spéculative de terrains à construire, et enfin la réforme du droit de la propriété foncière, au niveau de l'emphytéose et du droit de superficie ainsi que du droit de préemption.

*

UNE VOLONTE POLITIQUE QUI RESTE MANIFESTEMENT TIMOREE

En regardant le contexte politique général, il faut avouer que, malgré l'évidence des chiffres démographiques, l'évolution de notre pays et ses perspectives ont été sérieusement sous-estimées par les gouvernements successifs, notamment en ce qui concerne les diverses infrastructures publiques.

En témoignent de très multiples indices: les conteneurs accolés à la majorité des lycées du pays, les bouchons quotidiens sur le réseau autoroutier, l'encombrement évident du réseau ferroviaire et des autres moyens de transport en commun aux heures de pointe ainsi que l'insuffisance grave de nombreux équipements, installations et locaux publics.

Les goulots d'étranglement les plus graves sont toutefois ceux relatifs au logement de la population. Ce déséquilibre se montre le plus ouvertement à travers l'évolution des prix de l'habitat, tant pour l'acquisition que pour la location. Il est significatif que l'exposé des motifs du projet de loi, qui énumère en détail les efforts du passé, évite scrupuleusement de chiffrer concrètement les retards et les besoins.

A ce propos, la Chambre se permet de rappeler ce qu'elle a écrit voilà quelques mois dans son avis consacré au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise:

Il est hors de doute que le pays est depuis des années confronté au manque de plusieurs dizaines de milliers de logements. Le Conseil Economique et Social a rappelé l'an dernier que „Déjà en 1990, l'étude LIP „Untersuchung zum Wohnungswesen in Luxemburg“ a estimé le déficit cumulé en logements à 30.800“.

Les ambitions officielles du gouvernement sont en conflit ouvert avec l'évolution démographique constatée et à attendre. Le Ministre compétent a en effet déclaré vouloir passer de 3.000 logements nouveaux par an à 3.500 logements, alors que le Conseil Economique et Social a souligné dans son avis annuel d'avril 2006 que „... le CES dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2002 (...) avait évalué à plus de 6.000 unités le nombre de nouveaux logements à réaliser annuellement, pour répondre à la fois au déficit cumulé en logements et à la nouvelle demande“.

Les ambitions minimalistes avouées par les responsables politiques ont une implication évidente. Sans une croissance significative du parc des logements, l'immigration sera forcément étranglée en partie. Il s'ensuit que, pour satisfaire aux besoins en personnel des employeurs du pays, le gouvernement privilégie en fait la seule alternative, le gonflement du nombre des frontaliers, désormais en progression de 8.000 unités par an.

Cette solution, implicitement retenue par les visées en matière de logement, n'est à coup sûr pas le bon choix politique: cette option est celle qui maximise le trafic pour se rendre au travail, avec

des conséquences écologiques regrettables et avec des coûts exorbitants au niveau des infrastructures publiques, routières et ferroviaires.

S'y ajoute que de plus en plus de Luxembourgeois se voient contraints de „s'exiler“, d'émigrer puisque leurs moyens financiers ne leur permettent pas de devenir propriétaire d'un logement au Grand-Duché. Etant donné qu'ils gardent bien évidemment leur emploi au Luxembourg, ils constituent donc une nouvelle catégorie de travailleurs frontaliers.

De plus, la politique du logement n'est pas en phase avec les réalités économiques concrètes. Des acteurs majeurs de la place financière, et notamment la fameuse „industrie des fonds“, sont formels pour dire que les qualifications professionnelles requises ne pourront être trouvées, pas plus dans les régions limitrophes que dans le Grand-Duché, mais les spécialistes requis doivent être débauchés sur d'autres places financières. Or, l'on parle de 2.000 postes actuellement vacants pour des diplômés „Bac+3, +4 ou +5“, qui disposent en plus d'une certaine expérience professionnelle!

L'envol effréné de l'emploi bancaire désormais engagé vaudra donc forcément au pays, dans les mois et années à venir, une nouvelle flambée des prix immobiliers, nonobstant les efforts envisagés par les nouvelles initiatives gouvernementales. On prétend que „Gouverner c'est prévoir“; en matière de politique du logement, les citoyens seraient déjà reconnaissants si l'on admettait que „Gouverner c'est pour le moins tenir compte des évidences indiscutables“.

*

UNE FORTE AGGRAVATION DE LA SITUATION

Ces appréciations et réflexions gardent actuellement toute leur valeur, sauf qu'entre-temps la situation s'est encore aggravée, le nombre de logements additionnels construits continuant à baisser, face à une croissance accélérée de la population.

Selon les dernières statistiques disponibles auprès du Statec, le nombre de logements nouveaux achevés a passé de 2.475 en 2002 à 2.199 en 2003 et à 2.155 en 2004. Ce recul confirme la baisse tendancielle, puisque la moyenne annuelle des logements nouveaux achevés a passé de 2.692 dans la période 1990-1994 à 2.594 pour 1995-1999 et à 2.168 pour les années 2000-2004.

Si donc le Conseil Economique et Social estime à juste titre le besoin annuel à 6.000 logements additionnels, le retard s'agrandit encore de 3.500-3.800 par an ou de 35.000 en dix ans. L'expansion de la population active du pays est désormais en moyenne de 1.000 emplois additionnels par mois, tandis que l'accroissement annuel du nombre de frontaliers se situe vers les 9.000 à 10.000 personnes.

La presse rapporte que l'Université du Luxembourg nous vaut un afflux d'étudiants étrangers plus important que prévu. D'autre part, le patronat bancaire revendique ouvertement une „green card“ pour personnel qualifié, donc une immigration facilitée pour des experts financiers non européens.

Dans le cycle conjoncturel, la reprise économique est plus forte que l'on ne le prédisait, mais ce qui importe plus encore, c'est que structurellement, les créneaux performants des „services à l'exportation“ semblent en position de force sur les marchés européens et mondiaux et promettent donc une croissance significative à moyen voire à long terme.

Au-delà des fluctuations conjoncturelles inévitables, des problèmes ponctuels à dépasser et des ajustements constamment nécessaires, il n'y aucune raison, disent les acteurs de la place financière, pour douter d'une expansion durable. Ceci vaut non seulement pour les activités bancaires traditionnelles, notamment pour la gestion de fortune et les services relatifs aux valeurs mobilières, mais surtout aussi pour l'industrie des fonds et des assurances ainsi que pour le commerce électronique transfrontalier et les télécommunications.

Le gouvernement lui-même estime que le pays dans son ensemble est, au niveau de l'emploi, un bénéficiaire net de la „délocalisation“ des activités qui résulte de la „globalisation“ de la vie économique. Malheureusement, ce constat ne vaut pas pour tous les secteurs et, surtout, pour tous les niveaux de qualification personnelle des demandeurs d'emploi.

*

UNE EXPANSION DEMOGRAPHIQUE DURABLE

La population résidente du Luxembourg inclut désormais plus de 40% d'étrangers, le pays étant une terre d'immigration à la démographie expansive. La population active du pays comporte à son tour entre-temps 67% d'étrangers, qui soit habitent le Grand-Duché soit font la navette quotidienne depuis les trois pays voisins.

Ce pourcentage et le chiffre total de plus de 220.000 étrangers actifs au Grand-Duché n'incluent pas les 8.300 fonctionnaires des organismes européens, leur lieu de travail étant considéré comme extraterritorial. Or, comme ces professionnels habitent dans leur majorité le Grand-Duché, le développement de leur nombre, à chaque élargissement de l'Union Européenne, augmente la demande immobilière dans le pays et la pression sur les prix fonciers.

Comme il est improbable que cette évolution ne vienne à décélérer, une étude prospective du Statec d'octobre 2005 prédit que les résidents étrangers dépasseront les Luxembourgeois en nombre vers 2025 à 2030, selon un scénario moyen, et déjà bien avant ce délai, en cas d'évolution plus dynamique.

Sans accorder une importance excessive à des projections de long terme, constituant pour l'essentiel des extrapolations de tendances constatées mais susceptibles de se modifier, il ne convient pas moins de retenir que, pour l'an 2055, les scénarios „central“ et „haut“ partent pour la population résidente de 650.000 à 720.000 habitants. Ce ne sont là certes que des pronostics, mais ceux-ci reposent sur toutes les informations actuellement disponibles.

Plutôt que de commenter plus amplement les développements décrits, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait simplement constater qu'aucune force politique ou sociale significative du pays ne met en cause le choix de consolider notre sécurité sociale et de relever le grand défi économique de la globalisation par une fuite en avant, grâce au développement vigoureux de nouveaux secteurs de croissance.

Cette modernisation de nos structures économiques repose en majeure partie sur un „brain drain“ significatif, donc sur l'attraction vers notre pays de toutes les compétences et ressources humaines requises. Il s'ensuit que l'Etat devra assumer les conséquences ou anticiper les préalables qui sont implicites à cette stratégie, donc gérer activement les problèmes ponctuels pouvant et devant résulter de cette expansion démographique souhaitée et acceptée.

*

UN OBJECTIF JUSTIFIE PAR LES CHOIX ECONOMIQUES

Comme les objectifs du projet de loi respectent cette logique, ils ne sont pas à critiquer à ce titre. En ordre principal, le projet vise à freiner ou à renverser la hausse des coûts du logement. L'inflation constatée provient moins de la hausse des coûts de la construction que de l'évolution du prix des terrains, de sorte que le projet de loi se concentre sur cet aspect.

Il y a une vingtaine d'années, le prix d'acquisition du terrain représentait entre 10 et 20% d'un investissement dans un nouvel immeuble, tandis qu'il se situe aujourd'hui normalement à plus ou moins 50% et parfois au-delà. Encore que les comparaisons ne soient pas aisées dans ce domaine et que toute statistique prête de ce fait forcément à discussion, le Statec estime que, de 1992 à 2002, les prix des terrains ont augmenté en moyenne nationale de 173% et dans certains cantons du pays même de l'ordre de 235 à 265%.

Pour la période en question, un triplement du prix en dix ans est donc la règle, et depuis 2002 – dernière date pour laquelle les données sont publiées – le pays n'a certainement pas assisté à une normalisation de la situation. La continuité de la hausse des prix fonciers, constatée depuis des décennies, rend la vie facile aux spéculateurs professionnels, qui sont pratiquement gagnants à tous les coups.

L'existence constante d'un excédent de la demande pour des logements fait par ailleurs que les divers métiers de la construction sont en mesure d'imposer leurs prix et en conséquence de s'enrichir plus qu'il ne serait possible sur un marché équilibré. Voilà qui explique les oppositions du marché immobilier contre toute intervention étatique pour protéger les consommateurs et ménages.

Il faut du reste déjà un solide parti pris voire un certain aplomb pour venir prétendre publiquement que les prix de l'habitat ne seraient au Grand-Duché pas plus élevés que dans d'autres pays et que leur

évolution ne serait pas anormale. Il s'avère qu'on peut trouver de prétendus experts prêts à défendre n'importe quelle thèse absurde.

Ce ne sont en tout cas ni les raisonnements théoriques nés dans une tour d'ivoire académique ni les comparaisons sans importance concrète pour le Luxembourg qui doivent guider l'action de l'Etat. Il est évident qu'il sera toujours possible de trouver des terrains à construire encore plus chers, par exemple dans le centre-ville de certaines capitales mondiales, mais est-ce là un argument valable contre une politique active en matière de coûts de l'habitat dans notre pays?

Ceux qui estiment, pour des motifs idéologiques ou autres, que l'Etat ne devrait pas favoriser le développement du logement devraient avoir le courage de contester ouvertement la croissance économique, donc de mettre explicitement en cause le progrès social que celle-ci soutient et se prononcer publiquement contre la création de nouveaux emplois.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pour sa part voudrait en tout cas – et ceci en dépit des critiques fondamentales qu'elle doit formuler dans la suite quant à la façon de procéder proposée – marquer son plein appui à l'objectif gouvernemental déclaré d'enrayer la hausse du prix des terrains.

*

DES INTERVENTIONS PUBLIQUES PLEINEMENT JUSTIFIEES

Les positions de ceux qui proclament l'impossibilité pratique d'influencer la formation des prix et qui prétendent que toute intervention dans le jeu spontané des marchés serait néfaste et antiéconomique, relèvent de l'intoxication idéologique et sont inspirées par des intérêts inavoués.

Il n'est plus nécessaire de prouver l'incapacité évidente des mécanismes du marché de générer – du moins dans certaines circonstances – des résultats acceptables du point de vue social et même sur le plan macroéconomique. L'intérêt général doit primer les égoïsmes particuliers, surtout dans leurs excès les plus évidents.

Les rouages et les mécanismes régulateurs du marché ne sont acceptables que s'ils assurent un fonctionnement satisfaisant de l'économie et de la société. L'Etat, comme défenseur de l'intérêt public, est parfaitement dans son rôle s'il définit les limites à ne pas transgresser, s'il fixe les règles de jeu à observer et s'il injecte dans le marché des incitations financières ou prélève des taxes.

Les théories communément avancées par d'aucuns ne sont en effet pas des vérités et des dogmes à accepter par tous. Elles reposent encore moins sur des concepts moraux ou des valeurs éthiques.

Après avoir très clairement souligné de la sorte les principes fondamentaux de justification – même du point de vue de la seule efficacité économique – de l'intervention étatique, on doit toutefois se demander si les priorités gouvernementales sont à tous les égards les bonnes et si la démarche concrète proposée a des chances réelles de succès.

*

IVL, UN CHOIX DISCUTABLE DANS LE CONTEXTE TRANSFRONTALIER

Dès lors que le gouvernement veut assurer que la population générale trouve au Grand-Duché à des prix abordables des terrains, et par conséquent aussi des logements, il ne semble pas logique de réserver le plein effet des mesures proposées à une partie seulement du territoire national.

Voilà toutefois la démarche du projet, qui pénalise toutes les communes dont le développement n'est pas jugé prioritaire par le concept „IVL“, c'est-à-dire une partie significative de la surface du pays. Dans ses conséquences ultimes, ce choix politique revient à renoncer à des mesures nécessaires pour redresser l'attractivité des communes rurales du Grand-Duché par rapport aux régions limitrophes des trois pays voisins, ce qui revient en fin de compte à favoriser les trajets longs. Dans les régions frontalières touchant à notre pays, les terrains et logements les moins coûteux sont également ceux qui se situent dans des localités à population moins dense et desservies par moins de transports publics commodes.

L'extension de plus en plus large de la zone d'habitation des frontaliers travaillant au Grand-Duché va constamment réduire l'impact des transports en commun et accroître la part du recours à des véhi-

cules particuliers. S'il est en effet encore concevable d'assurer pour la majeure partie du Grand-Duché un réseau dense de lignes de transport public, avec un service régulier d'une fréquence convenable et acceptable, cela ne va certainement pas se réaliser dans les régions voisines.

Il faut dès lors se demander si les tendances démographiques ne sont pas telles que les priorités IVL, probablement un excellent choix il y a dix ou vingt ans, ne sont pas devenues irréalistes, dans le sens qu'elles empêcheront le bien en visant un „*mieux*“ devenu impossible. En renonçant à favoriser vigoureuusement l'habitat sur l'ensemble du territoire, on force le scénario dit „*des frontaliers*“.

Notre marché du travail compte dès à présent déjà 133.000 navetteurs réguliers; sans qu'on les favorise, leur nombre représentera le double ou le triple dans un délai prévisible. Du point de vue de l'inflation immobilière, il faut se féliciter de ce réservoir de main-d'oeuvre, que le pays peut employer sans devoir le loger, et de la réserve foncière à prix moins élevés localisée au-delà de nos frontières.

Néanmoins, si le pays a déjà des problèmes pour assurer l'intégration des immigrés et immigrants, il semble avoir peu de moyens pour correctement intégrer les frontaliers, dont tout le cadre de vie extra-professionnel se situe en dehors de notre territoire et en dehors de notre contexte linguistique et culturel.

*

UNE DEMARCHE QUI N'EST PAS A LA HAUTEUR DES AMBITIONS

En évaluant les chances réelles de succès de la démarche proposée dans le projet de loi, la Chambre ne peut surtout pas cacher un certain scepticisme, compte tenu du manque de conséquence et de détermination dans la démarche et compte tenu des complications bureaucratiques excessives inhérentes au projet.

A titre d'exemple, on peut citer les nouvelles mesures fiscales envisagées. Un postulat sous-jacent au projet est que le manque de surfaces susceptibles d'être utilisées pour le développement de l'habitat est dû notamment à la rétention prolongée, par les propriétaires, de terrains à construire situés à l'intérieur des agglomérations. Cette thèse sert à justifier la pénalisation fiscale envisagée.

Le courage a toutefois aussitôt abandonné les auteurs du projet, qui ne se donnent hélas pas les moyens de leurs ambitions. Au lieu de créer carrément la taxe communale jugée utile et de l'appliquer partout et à tous, ils se contentent d'autoriser les municipalités individuelles éventuellement intéressées à envisager une telle taxe, sans obliger celles-ci à l'instaurer.

Qu'il soit permis de se demander en quoi une autorisation gouvernementale est nécessaire pour la mise en place d'une telle taxe, puisque l'autonomie communale est depuis longtemps déjà définie de façon très extensive. De toute façon, les autorités locales resteront libres, aux termes du projet de loi, non seulement de prévoir ou non une telle taxe, mais encore d'en fixer, selon leurs choix individuels, les taux et les paramètres ainsi que les principales modalités.

Même si, au fil des années, certaines communes vont imposer une telle taxe, chacune selon son modèle particulier et avec des exceptions et exemptions propres, toute la procédure prévue n'est pas de nature à livrer dès à présent au marché immobilier un signal fort et à impact immédiat.

*

UNE PORTE DOIT ETRE OUVERTE OU FERMEE

Anticipant les résistances et oppositions inévitables des milieux concernés, le projet de loi lui-même prévoit de nombreuses exemptions et délais de carence, à un point tel qu'une proportion considérable des terrains et logements non utilisés y échapperont temporairement voire durablement. Ainsi, la nouvelle taxe ne saurait en aucun cas avoir un effet sensible avant plusieurs années.

Du moment que les décideurs politiques estiment que la rétention de terrains utilisables est socialement dommageable au point de devoir être découragée, ils devraient résolument appliquer la taxation dans tous les cas. Si le gouvernement considère en revanche la taxation envisagée comme tellement peu importante qu'on doive prévoir de nombreuses exemptions et délais de carence, alors il devrait plutôt se résoudre à renoncer totalement à cette mesure.

Au lieu de se soucier de l'efficacité réelle de la mesure envisagée, le projet de loi essaie plutôt de satisfaire la chèvre tout en sauvant les choux. En réalité, il est impossible de servir des omelettes si l'on tient à ce que toutes les coques d'oeuf restent intactes.

PLAIDOYER POUR DES ALTERNATIVES PLUS FORTES

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exprime autant de doutes concernant la nouvelle taxe proposée, ce n'est pas parce qu'elle n'en approuverait pas les objectifs ou qu'elle la jugerait injustifiée, mais uniquement parce que le cadre retenu est bien trop restrictif pour être efficace et que les mesures d'application prévues sont trop complexes pour pouvoir fonctionner.

Des formules alternatives plus convaincantes sont à envisager. Pour accroître le nombre des terrains utilisables, une approche réaliste aurait été d'accélérer et de faciliter les procédures d'adoption des plans d'aménagements particuliers (PAP) et d'appliquer une politique moins restrictive en matière de reconversion de terrains situés en zone différée.

Il est tout aussi incompréhensible que le gouvernement ne donne pas instruction aux acteurs publics du secteur du logement, donc notamment à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché et au Fonds de Logement, d'étendre considérablement et dans les meilleurs délais leurs activités au-delà du volume actuel. La Chambre espère en tout cas que ces réticences ne sont pas dues au fait que la Commission Européenne s'arroge le droit de vouloir définir ce qu'il y a lieu d'entendre par „logement social“!

Les efforts inscrits à cet égard dans le projet sont plutôt dérisoires, à en juger d'après la fiche financière annexée qui précise que, „pour ce qui est des dépenses supplémentaires relatives aux activités d'acquisition de terrains par le Fonds du logement, elles sont estimées à 10% (majoration du taux de subventionnement) de 1,5 million d'euros (moyenne des années 2003 à 2006 de la valeur d'acquisition des terrains qui par la suite sont cédés sur base d'une emphytéose), c.-à-d. à 150.000 euros par an“.

*

UN COUP DUR CONTRE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Concernant la nouvelle taxe communale, il y a lieu de souligner des moyens considérables requis pour une mise en oeuvre. Le chapitre 1er du titre 4 du projet ne consacre pas moins d'une quinzaine d'articles aux procédures, aux recours et à la gestion des litiges inévitables.

La simple lecture de ceux-ci découragera les responsables de toute municipalité de taille moyenne d'envisager l'établissement de la taxe proposée. Qui donc voudra créer une véritable administration fiscale locale, risquant de coûter bien plus que les éventuelles rentrées financières?

Un manque de réalisme similaire marque également d'autres chapitres du projet. Alors que les propositions relatives au „pacte logement“ et au droit de préemption imposent aux administrations communales et à leurs services des responsabilités nouvelles et complexes en matière d'urbanisme, le gouvernement ne formule aucune proposition sur l'appui éventuel qu'il est disposé à accorder pour maîtriser les défis qui leur sont ainsi lancés.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dans ce contexte rendre attentif le législateur au fait que près de la moitié des communes du pays n'ont même pas un ingénieur-technicien à leur service, ainsi qu'il ressort d'une enquête effectuée récemment par l'ATC/Association des Fonctionnaires et Employés Techniques Communaux, un groupement affilié à la FGFC/Fédération Générale de Fonction Communale.

La Chambre estime par ailleurs que le projet de loi n'est pas, de façon générale, à la hauteur de la tâche, dans le sens qu'il néglige la dimension régionale de l'aménagement du territoire. C'est en effet dans un contexte régional qu'il faut aborder et résoudre l'urbanisme et la planification de l'habitat et des infrastructures requises tant pour le trafic privé que pour les transports en commun.

Le projet n'accorde pas la moindre importance aux régions, alors que la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit six régions de planification pour le pays. A l'exception du PROSUD, constitué sous forme de syndicat intercommunal mais se trouvant toujours à un stade de développement embryonnaire, aucune des autres régions n'a été créée à ce jour!

*

LES SUBVENTIONS AUX MENAGES ERODEES PAR L'INFLATION

Parmi les bénéficiaires de la hausse des prix immobiliers figure également l'Etat, dont les recettes fiscales, notamment les droits d'enregistrement perçus, sont gonflées par l'évolution rapide des prix fonciers et immobiliers. On aurait dès lors pu s'attendre à ce que, dans le cadre de l'effort pour promouvoir l'habitat que constitue le projet sous avis, le gouvernement ajuste les diverses aides accordées aux ménages, ne fût-ce que dans la mesure requise pour neutraliser l'érosion constante de la valeur des subventions d'intérêt versées en rapport avec la construction d'un logement en propre.

Le projet ne prévoyant pas de telles mesures, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permet de suggérer qu'on supplée à cette carence par des amendements effectuant les ajustements appropriés au niveau de ces subventions, ceci compte tenu de l'accroissement intervenu dans les recettes publiques à la suite du renchérissement du logement.

*

UNE ERREUR A REDRESSER

Le présent projet de loi fournit par ailleurs une occasion idéale pour redresser une erreur hautement regrettable qui s'est glissée, voilà plus d'un an, dans la législation fiscale et qui pénalise les particuliers qui utilisent les possibilités de l'épargne-logement authentique pour accéder à la propriété de leur habitation familiale. Il est permis de s'étonner que le projet gouvernemental ne comprenne pas d'initiative dans ce sens, alors que, suite à de multiples démarches, les responsables politiques ont formellement promis un redressement prochain.

C'est évidemment à juste titre que ce type de formation de patrimoine est depuis longtemps encouragé par l'Etat, notamment sur le plan fiscal, à une époque où l'accès au logement en propre est rendu de plus en plus difficile par les ravages de la spéculation foncière. Dans ce contexte, le gouvernement avait en 2005 promis une exemption de la retenue à la source des intérêts créditeurs touchés sur des contrats d'épargne-logement, et il avait inscrit des dispositions à cet effet dans son projet de loi.

Des amendements parlementaires de dernière minute, consacrés en ordre principal à l'exemption forfaitaire, décidés et rédigés en décembre 2005 dans une regrettable précipitation, ont fini par introduire dans la dernière mouture du texte et dans la formulation définitive de la loi adoptée des dispositions que nul n'avait voulues ou visées, et que les parlementaires ont aussitôt déclaré regretter.

S'il est dès lors déjà étonnant que dix-huit mois plus tard, aucune initiative n'ait encore été prise pour redresser ce malentendu, il est vraiment regrettable qu'un projet de loi entièrement consacré au soutien du logement ne traite pas de la matière. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dès lors proposer ci-après un amendement pour compléter le projet de loi sous examen.

*

UNE ANOMALIE EVIDENTE

Il y a lieu de rappeler qu'une retenue fiscale à la source sur les intérêts créditeurs est d'autant moins justifiée dans le cas de l'épargne-logement que beaucoup de personnes touchant des intérêts créditeurs sur les économies qu'elles ont constituées sont en réalité des débiteurs nets, du fait de l'existence simultanée de comptes créditeurs et débiteurs au nom d'un même client.

Cette circonstance provient de la pratique des financements intérimaires offerts aux épargnants dont le prêt ne sera attribué qu'après un délai d'attente plus ou moins long. Ceci tient au fait que, pour l'épargne-logement au Luxembourg, la législation allemande est applicable, tous les établissements d'épargne-logement actifs dans notre pays étant des succursales d'établissements étrangers et non pas des filiales de droit luxembourgeois. Vu la taille de notre pays et de son marché du logement, et vu le volume d'affaires qui est requis pour un établissement financier spécialisé dans ce domaine, il ne semble guère possible, selon tous les experts, de changer cette situation.

Il découle des mécanismes prescrits en Allemagne que la date d'attribution effective des prêts se calcule en tenant compte du volume de l'épargne nouvellement collectée par l'établissement en question, et que cette date échappe ainsi à la volonté des épargnants comme des établissements financiers concernés. Cette circonstance rend nécessaire, dans l'intérêt de la clientèle, l'octroi parallèle de finan-

cements intérimaires qui n'ont d'autre fonction que d'amortir les rigueurs temporaires découlant des mécanismes décrits.

En conséquence, les ménages acquérant un logement, tout en ayant une dette intérimaire importante sur laquelle ils paient des intérêts débiteurs, continuent à honorer leur contrat d'épargne-logement par des versements réguliers sur leur compte d'épargne sur lequel ils touchent simultanément des intérêts créditeurs. Ce n'est que quelques années plus tard, lors de l'attribution formelle du crédit selon les règles particulières de l'épargne-logement, que la compensation entre dettes et avoirs devient possible.

Il s'ensuit que, dans la plupart des cas, les intérêts *créditeurs* sur l'épargne-logement ne sont que la simple contrepartie d'intérêts *débiteurs* simultanés, représentant ainsi une sorte de fiction comptable sans aucune réalité économique sous-jacente. Il est dès lors parfaitement inique d'assimiler, comme la législation sur la retenue à la source le fait actuellement, aux autres revenus personnels ces intérêts créditeurs, sans tenir compte des intérêts débiteurs correspondants.

Ce traitement des ménages est d'autant plus choquant et scandaleux qu'en même temps, les grosses fortunes du pays parviennent aisément à se soustraire à la retenue en plaçant leurs capitaux par le biais de fonds d'investissement.

Comme le découragement de l'épargne-logement ne peut être la volonté d'un législateur discutant une loi pour favoriser le logement, cette situation anormale est à redresser. La Chambre voudrait proposer de compléter en conséquence la loi du 23 décembre 2005 dans ses dispositions sur les exemptions à la retenue à la source libératoire.

Pour que les revenus exemptés de la retenue libératoire ne deviennent pas de ce fait pleinement imposables au titre de l'impôt sur le revenu et ne doivent être repris dans la déclaration annuelle, il est nécessaire de compléter également dans ce sens les dispositions de la loi concernant l'impôt sur le revenu.

*

AMENDEMENT PROPOSE

Les modifications en question devraient s'insérer dans le titre 4 – De différentes mesures administratives et fiscales au Chapitre 2 – Des mesures fiscales. Elles pourraient prendre la forme suivante:

„Art. 32. Epargne-logement

(1) L'article 4, point 2. de la loi du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière est complété par un point c) ayant la teneur suivante:

„c) les intérêts attribués sur un dépôt d'épargne auprès d'une caisse d'épargne-logement; à partir du premier janvier 2007 ces intérêts ne sont plus considérés comme des revenus au sens de l'article 97, paragraphe (1) de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.“

(2) L'article 97, paragraphe (3), de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est complété par un point f) ayant la teneur suivante:

„f) les intérêts attribués sur un dépôt d'épargne auprès d'une caisse d'épargne-logement.“

La numérotation des articles subséquents du projet de loi sous avis est bien sûr à modifier en conséquence. Il faudrait par ailleurs remplacer à l'article 38 nouveau (actuel article 37 du projet, intitulé „Entrée en vigueur“) au paragraphe (1) dans la deuxième phrase les mots „Les articles 30 et 31“ par les mots „Les articles 30 à 32“ et tenir compte dans la suite du texte des autres modifications dans la numérotation des articles.

L'épargne-logement est de toute évidence un outil important pour les familles luxembourgeoises pour s'assurer le droit à un prêt hypothécaire afin de devenir propriétaire de leur logement. Un refus du gouvernement d'abolir une pénalisation fiscale absurde, due uniquement à une incompréhension momentanée des implications d'un texte discuté hâtivement, serait contraire à l'intention déclarée du gouvernement de soulager le marché du logement.

*

CONCLUSION

Pour les motifs développés en détail dans le présent avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait marquer son accord de principe avec les objectifs et les finalités du projet de loi, tout en souhaitant une amélioration des solutions concrètes à adopter pour sa mise en oeuvre. Elle insiste particulièrement sur l'adoption de l'amendement proposé.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 juillet 2007.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/06

N° 5696⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT**

(25.7.2007)

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 22 mars 2007 vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique.

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet dont question en assemblée plénière.

Le projet sous analyse a pour objet de promouvoir l'habitat par l'introduction de nouvelles mesures visant à maîtriser le prix du foncier et de l'habitat de manière durable.

Le pacte logement consiste à inciter les communes à créer de nouveaux logements sur leur territoire en leur accordant une aide pour financer les infrastructures socio-économiques nécessaires qui en découlent. Afin de faciliter l'acquisition de terrains il est prévu d'accorder aux communes et aux promoteurs publics un droit de préemption sur des terrains situés dans des zones précises.

Le projet sous examen prévoit également l'adaptation des anciennes législations sur l'emphytéose et sur le droit de superficie dans le but de favoriser la construction de logements par la réduction des besoins en investissements dans le terrain.

Il est également prévu d'accorder aux communes la possibilité de percevoir une taxe spécifique sur les immeubles destinés au logement et qui ne sont pas occupés pendant une certaine période ainsi que sur des terrains à bâtir pour lesquels les infrastructures sont achevées depuis trois ans et qui ne sont pas affectés actuellement à la construction. Cette mesure est prévue pour favoriser la réalisation de logements là où les infrastructures publiques permettant la création de logements, sont déjà réalisées.

Aussi est-il que le présent projet de loi tend à lever certaines lourdeurs administratives qui relèvent de la législation introduite en 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

La Chambre d'Agriculture marque son accord quant au constat de la flambée des prix du foncier. Cette flambée des prix ne se limite cependant pas uniquement aux terrains à bâtir mais a également des répercussions substantielles sur les prix et la disponibilité des terrains agricoles.

On constate de plus en plus une réduction des surfaces consacrées à l'agriculture qui sont soumises à des pressions variées de la part des projets d'espaces urbains ou périurbains, de zones d'activités, d'équipements ou d'infrastructures routières, de zones forestières, de zones de protection de la nature et d'autres planifications de ce type.

L'enjeu est important, car l'utilisation agricole est en concurrence avec d'autres utilisations du foncier et bien souvent des bonnes terres agricoles sont utilisées à d'autres fins.

Déjà depuis que ce phénomène s'accroît, la Chambre d'Agriculture attire l'attention sur la nécessité d'assurer la finalité agricole des terrains en zone rurale.

En effet, le foncier agricole ne fait pas l'objet de mécanismes de protection tels que ceux s'appliquant à la forêt ou aux zones de protection de la nature. De ce fait, il est plus facile de changer la destination de terrains agricoles.

Avec la pression sur l'immobilier, le prix des terres destinées à la production agricole ne cesse d'augmenter également, certes à un rythme plus lent, ce qui pose des problèmes au secteur agricole dont les revenus n'augmentent pas aussi vite.

Il est pourtant primordial de préserver des espaces agricoles si notre société veut maintenir une activité agricole suffisante pour produire des produits régionaux de haute valeur et pour maintenir les écosystèmes à forte valeur environnementale que sont nos paysages. Sur la moitié de notre territoire notre agriculture contribue au développement durable et apporte un bénéfice social, environnemental et économique non négligeable.

L'analyse du marché foncier illustre dans tous les pays européens une pression croissante de l'urbanisation sur les espaces ruraux. Cette influence est plus ou moins ressentie en fonction de la densité de la population et de la proximité d'activités économiques à forte valeur ajoutée. Au Luxembourg la situation est telle que le pays entier ressent les conséquences du développement du secteur tertiaire et du niveau élevé de salaires qui y est associé. La totalité du Grand-Duché de Luxembourg peut être considérée comme zone périurbaine.

Sans une meilleure gestion du territoire et un mécanisme de protection des espaces agricoles, la fonction résidentielle risque de dominer de plus en plus l'espace rural et des conflits entre agriculture et résidentiel risquent de naître. Cela aura pour conséquence une diminution du potentiel naturel productif et un affaiblissement progressif de l'activité agricole et des capacités de production de produits alimentaires et non alimentaires.

Pour toutes ces raisons, la Chambre d'Agriculture attire l'attention du législateur sur les points suivants du projet sous examen:

1. Le titre 2 du projet de loi prévoit d'accorder un droit de préemption à l'Etat, aux communes et au Fonds pour le développement du logement pour certaines catégories de fonds. Ce droit s'appliquerait en cas d'aliénation des fonds concernés. La Chambre d'Agriculture constate deux problèmes liés à ce mécanisme.

Le premier problème concerne les catégories de terrains concernés, et notamment les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, ainsi que les terrains généralement situés en dehors du périmètre mais tombant sous les mesures de planification d'un plan directeur régional, d'un plan sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol rendu obligatoire en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Par ces deux définitions, l'Etat s'accorde un droit de préemption qui peut s'étendre potentiellement sur des grandes surfaces de terre en zone rurale, étant donné qu'aucune limitation physique précise n'est prévue.

La Chambre d'Agriculture ne peut accepter une telle approche globale. Si le bien-fondé d'un droit de préemption de l'Etat sur des zones bien délimitées et à finalité bien définie peut être acceptable, la Chambre d'Agriculture ne peut accepter en aucun cas de l'élargir de façon générale à tout objectif quelconque pour lequel l'Etat daignera à l'avenir faire un plan directeur régional, un plan sectoriel ou d'occupation du sol. De même la notion de terrain adjacent au périmètre d'agglomération semble trop floue.

Le deuxième problème réside dans le fait que ce droit de préemption n'est pas limité à des aliénations qui auraient pour but la valorisation du terrain à un prix plus élevé, mais s'appliquera aussi à toute transaction de terrains à finalité agricole. Ce fait, combiné au premier problème évoqué plus haut, pourra avoir comme conséquence, qu'un agriculteur ayant acheté à un prix „agricole“ un terrain „adjacent“ au périmètre pour agrandir son exploitation, se verra imposé ce droit de préemption par la commune ou le Fonds de logement et ce à un prix „agricole“. Cette pratique sera un moyen pour les communes d'agrandir leur périmètre d'agglomération à prix réduit.

Pour éviter cette perversion du système, la Chambre d'Agriculture exige de supprimer le 5e tiret de l'article 3 sur les terrains „adjacents“ aux périmètres. Ceux-ci sont de façon générale déjà assez grands et il n'est pas opportun de les agrandir encore au détriment de la surface agricole. Etant donné que le 6e tiret ayant trait aux diverses planifications en matière d'aménagement du territoire est beaucoup trop flou et donne à l'Etat un pouvoir abusif, et qu'en plus il n'a que très peu de relation avec l'objet de la loi sous examen, la Chambre d'Agriculture insiste pour qu'il soit également supprimé.

Finalement, et afin que tout abus puisse être évité, la Chambre d'Agriculture propose d'ajouter à la liste des dérogations de l'article 4, 3e alinéa le tiret suivant:

– *les aliénations entre agriculteurs, viticulteurs, horticulteurs et sylviculteurs professionnels.*

2. Souvent les agriculteurs disposent dans les villages de terrains qui remplissent toutes les conditions pour demander une autorisation de construire. Cependant ces terrains se trouvent à proximité de la ferme ou même carrément à côté des bâtiments d'exploitation et sont indispensables à l'exploitation agricole et ils servent en quelque sorte en tant que zone tampon permettant d'éviter un certain nombre de conflits de voisinage.

Ces terrains tombent en principe dans le champ d'application de l'article 16, b) du texte du projet de loi et peuvent donc être grevés d'une taxe spécifique au profit de la commune. Le texte sous analyse permet en son article 18 à la commune concernée de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique „en cas d'activité agricole à titre professionnel“.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette disposition qui permet à l'agriculteur de maintenir une utilisation professionnelle pour les terrains situés près de son exploitation et qui sont très importants pour celle-ci (distance vis-à-vis des habitations, aire de pâturage pour le bétail, etc.) Néanmoins, ce n'est qu'une disposition facultative qui est donnée aux communes de déroger à cette taxe dans le cas d'exploitations agricoles. La Chambre d'Agriculture ne peut qu'espérer que la commune fera usage de la faculté lui donnée par le texte de loi.

La Chambre d'Agriculture met en garde contre toute tentative d'obliger de construire des logements sur ces terrains. En effet, ces terrains constituent pour le déroulement des travaux à la ferme une facilité unique que tout agriculteur qui en dispose, doit pouvoir conserver.

De façon générale, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'un problème majeur entraînant la montée des prix de l'immobilier au Luxembourg est lié à la réglementation excessive et aux lourdeurs des procédures administratives et demande que le Gouvernement doit mettre tout en oeuvre pour qu'elles soient allégées et raccourcies. Le présent projet de loi ne manque pas de rajouter encore certaines lourdeurs, comme par exemple les délais dus aux droits de préemption, ce qui ne simplifiera pas la mise en oeuvre de terrains à bâtir, ni ne simplifiera les procédures.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement l'adaptation du droit d'emphytéose et du droit de superficie pour la mise à disposition du foncier servant à la création de logements.

Ces deux nouvelles formules pourront permettre un accès moins onéreux à un logement que l'acquisition en pure propriété d'un immeuble, pour autant que les formalités administratives y liées soient transparentes et simples.

La plus grande collaboration avec les communes telle qu'elle est souhaitée par le présent projet de loi devrait permettre un meilleur et plus harmonieux développement des logements et des infrastructures communales, ceci pour autant que les procédures administratives de cette collaboration soient efficaces et transparentes.

Dans l'espoir que vous pourrez tenir compte de nos remarques et suggestions, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Secrétaire général,
Robert LEY

Le Président,
Marco GAASCH

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/05

N° 5696⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (24.8.2007)	1
2) Avis de la Chambre des Notaires	
– Dépêche du Président de la Chambre des Notaires du Grand-Duché de Luxembourg au Ministre de la Justice (5.7.2007)	2
3) Prise de position du Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement sur l'avis de la Chambre des Notaires du 5 juillet 2007	12

*

**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS
AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**
(24.8.2007)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe l'avis émis par la Chambre des Notaires sur le projet de loi sous rubrique ainsi que la prise de position afférente de Monsieur le Ministre.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour la Secrétaire d'Etat aux Relations
avec le Parlement,*

Pascal THILL
Chef de bureau adjoint

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES NOTAIRES

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(5.7.2007)

Monsieur le Ministre,

Concerne: Projet de loi promouvant l'habitat

La Chambre des Notaires accuse réception de votre estimée du 17 janvier 2007. Par cette lettre, vous sollicitez l'avis du notariat par rapport à certaines dispositions de portée de droit civil à introduire dans la législation luxembourgeoise. La Chambre des Notaires, dans une première partie se bornera donc à examiner uniquement les dispositions relatives au droit de préemption, de l'emphytéose et du droit de superficie telles que retenues dans le projet.

Dans un deuxième courrier, elle prendra une attitude sur le projet en prenant appui sur les réglementations existantes dans les autres pays de l'Union ainsi que sur l'aspect fiscal. La Chambre des Notaires considère en effet que les notaires, appelés par la loi à recevoir et transcrire les actes relatifs à la transmission des immeubles sont, par suite de cette mission légale et de leur connaissance du marché immobilier au Grand-Duché de Luxembourg, très bien placés pour donner un avis sur l'approche générale des solutions proposées par le projet au Grand-Duché de Luxembourg et les moyens et solutions utilisés dans d'autres pays pour maîtriser la montée des prix d'acquisition dans l'immobilier.

La prise de position de la Chambre des Notaires dans sa première partie comprend des considérations d'ordre général sur le droit de préemption avant l'examen en détail des différents articles du projet en rapport avec le droit de préemption, le droit d'emphytéose et le droit de superficie.

*

LE DROIT DE PREEMPTION

Considérations générales

1) *Examen des motifs invoqués pour introduire un droit de préemption*

Dans l'exposé des motifs relatif à l'introduction d'un droit légal de préemption, il est, dans le premier paragraphe, constaté que „l'approvisionnement de la population en logement dans le cadre de l'aménagement communal et du développement urbain pose depuis trop longtemps déjà un grand problème“. Directement, à la suite de cette constatation, il est exposé que ce grand problème a ses origines dans une maîtrise foncière insuffisante de la part des pouvoirs publics, l'Etat, les communes et autres promoteurs publics ne disposant pas de réserves substantielles. Ce manque de réserves substantielles pour le secteur public dans l'immobilier est motivé par la rareté des terrains disponibles dans le secteur privé, face à une demande croissante de logements. On constate donc une situation d'offre faible face à une forte demande dans le domaine foncier. Suivant la logique des règles du marché, il y a flambée des prix.

Les motifs invoqués comme étant à l'origine de la rareté des terrains sont:

- achats massifs de la part de promoteurs privés,
- non-disponibilité en raison du défaut d'autorisations communales ou étatiques,
- la rétention à des fins de spéculation.

Ayant ainsi désigné du doigt l'origine de tous les maux en la matière, le projet entend mettre fin à ce grand problème en instituant légalement un droit de préemption au profit, non seulement des autorités publiques, Etat et communes, mais encore au profit d'un seul organisme public parmi d'autres organismes publics poursuivant un objectif analogue à savoir, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (le Fonds).

A) *Deux remarques préalables*

1) La flambée des prix dans le foncier au Grand-Duché de Luxembourg est présentée comme ayant son unique principale origine dans la rareté des terrains constructibles. La Chambre des Notaires doute

que cette présentation soit totalement exacte. En ce qui concerne le coût des constructions d'habitation de caractère unifamilial on considère généralement que le prix du terrain intervient actuellement à raison de quelque 50% dans la formation du prix de vente de tels immeubles. Les 50% restants du prix de vente de ces immeubles sont conditionnés par le prix de construction. Il est constant en cause que le prix de la construction au Grand-Duché de Luxembourg est très élevé par rapport à celui pratiqué à l'étranger. Un effort devrait être fait pour maîtriser ces coûts lorsque le secteur public entend proposer des habitations à coût modéré. L'établissement d'une certaine concurrence au niveau des promoteurs publics influencerait, de l'avis de la Chambre des Notaires, le développement des prix dans ce domaine dans le bon sens.

2) Le phénomène de la flambée des prix des terrains constructibles provient encore du fait que les acquéreurs potentiels entendent tous acquérir des terrains au même endroit, c'est-à-dire en pleine ville et près de leur lieu de travail. Afin de réduire l'incidence du coût du terrain dans la formation du prix des immeubles, la solution de la construction en hauteur est appliquée dans les pays voisins. L'adoption d'une solution analogue devrait également être envisagée au Grand-Duché de Luxembourg surtout pour la Ville de Luxembourg.

B) La Chambre des Notaires fait les réflexions suivantes par rapport aux motifs avancés par les auteurs du projet de loi pour expliquer la hausse des prix des terrains à bâtir

L'achat massif de la part de promoteurs du secteur privé est le premier motif avancé:

Les promoteurs privés, en faisant des achats massifs poursuivent des objectifs de mise en valeur économiques des terrains achetés. Obligés d'emprunter pour financer leurs projets de promotion à des taux d'intérêts croissants, ils ont hâte de réaliser leurs projets pour vendre ensuite les terrains mis en valeur pour rentrer dans leurs fonds, rembourser leurs prêts et réduire aussi leurs frais financiers et réaliser un bénéfice.

Rarement a-t-on vu des promoteurs rester „assis“ sur les propriétés acquises pendant de longues années et bloquant la construction de logements ou des projets de lotissements, de PAG et/ou de PAP. La Chambre des Notaires croit plutôt le contraire et que c'est grâce à la promotion dans le secteur privé qu'il y a encore à l'heure actuelle une offre de terrains mis en valeur sur le marché.

Le 2ème argument invoqué est la non-disponibilité de terrains en raison du défaut d'autorisations communales ou étatiques. Cette argumentation pour motiver au profit des pouvoirs publics et à charge du secteur privé un droit de préemption laisse le lecteur du projet stupéfait, voir choqué. Il est constant en cause que les autorisations de construire sollicitées ne sont délivrées qu'avec une extrême lenteur, sans vouloir dire plus, par les pouvoirs publics. Le secteur privé n'est pour rien dans cet état des choses. Si l'on veut augmenter l'offre de terrains disponibles pour la construction, il faut améliorer les prestations de services en la matière au niveau des pouvoirs publics. Le droit de préemption au profit des autorités publiques n'est strictement pas en relation causale avec le bon fonctionnement des administrations publiques par rapport à la délivrance des autorisations de construire à moins que l'on vienne à penser, que les reclassements de terrains et les autorisations de construire seront délivrés avec plus de célérité du moment que les pouvoirs publics sont devenus propriétaires en vertu de l'exercice du droit de préemption leur accordé en vertu du présent projet permettant ainsi à ces autorités de réaliser rapidement des gains financiers importants.

La rétention à des fins de spéculation est avancée comme dernier motif. La Chambre des Notaires considère ce motif comme pertinent pour expliquer la rareté des terrains disponibles. Elle considère toutefois que le concept de „spéculation“ qui est avancé par le projet est un terme trop agressif dans la majorité des cas. Les particuliers du secteur privé sont, dans la plupart des cas, des propriétaires de terrains par suite de succession. N'ayant point un besoin de liquidités, ces particuliers ne voient aucun intérêt à vendre leurs terrains d'autant plus que les problèmes fiscaux liés à la vente et la nécessité de rechercher un réinvestissement pour les liquidités obtenues par la vente de leurs terrains dans d'autres placements seront pour eux à l'origine de nouveaux tracés. Mais à côté de cette remarque de détail, la Chambre des Notaires considère que l'introduction d'un droit de préemption au profit des autorités publiques ne constitue aucun remède efficace contre une rétention de terrains par les particuliers. En effet, le droit de préemption est un droit permettant au détenteur du droit de préemption d'acheter aux mêmes conditions auxquelles un autre achèterait (voir toutefois ci-après), mais cela seulement au cas où le détenteur du bien veut bien le vendre. Si le propriétaire d'un terrain entend retenir son terrain, le

droit de préemption éventuel des autorités publiques ne se mettra même pas en place pour permettre à ces autorités publiques de devenir acquéreur. Si ce raisonnement n'était pas correct et si les pouvoirs préemptants pouvaient décider quant il y a vente, il y aurait expropriation pure et simple.

De l'avis de la Chambre des Notaires, le droit de préemption tel qu'imaginé par le projet va augmenter la pénurie en terrains et accélérer encore plus la montée des prix. En effet, comme exposé ci-avant, le prix dans l'immobilier est, suivant la loi du marché, une résultante de l'offre et de la demande. En créant un droit de préemption systématique au profit des pouvoirs publics on augmente la demande. Il est vrai que cette augmentation de la demande est limitée par le prix offert par l'acquéreur potentiel, mais cette intervention d'un ou de plusieurs amateurs globaux nouveaux exercera une nouvelle pression sur les prix suivant la simple explication du principe économique préénoncé.

L'instauration de ce droit de préemption va complètement bouleverser la conclusion des transactions immobilières des immeubles visés par le droit de préemption telles qu'elles se font actuellement. Suivant l'article 8, le notaire doit, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, envoyer à l'ensemble des pouvoirs préemptants une copie du compromis ou du projet d'aliénation. Plus aucune vente ne pourra plus être conclue dans des délais auxquels les vendeurs sont habitués actuellement. En effet, à ces deux mois vont s'ajouter encore d'autres délais (voir ci-après).

C. Une seule notification

Comme le projet de loi prévoit au moins trois pouvoirs préemptants, il y a lieu de se demander à partir de quelle date de notification le délai de deux mois, dont question dans le projet, va courir si la notification aux différents pouvoirs préemptants est faite à des dates différentes. Ne faudrait-il pas prévoir une notification unique valant notification à tous les pouvoirs préemptants intéressés?

D. Responsabilité pour respecter le droit

Le texte de l'article 8 prend dans la visée les seuls notaires. Il leur impose une amende en cas d'inobservation de l'obligation de la notification et des délais. Quid des administrations et organismes qui peuvent également dresser des actes authentiques? Une commune passant un acte de vente sans donner notification à l'Etat ayant un droit de préemption primant celui de la commune n'est-elle pas obligée de notifier? N'encourt-elle aucune sanction?

E. Lenteurs des procédures d'acquisition dans le secteur public

Les communes ne peuvent se porter acquéreur que de l'accord du Conseil communal et pour les actes d'une certaine importance que de l'accord du pouvoir tutélaire. Une prise de position utile des communes par rapport à l'exercice d'un droit de préemption dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'envoi recommandé d'un compromis ou projet d'acte d'aliénation n'est guère à expecter.

F. Modifications et fixation de détails supplémentaires après notification

Compromis ou projet d'aliénation. Que faut-il envoyer comme annexe à la notification? Le compromis fixe les conditions de principe. De l'accord des parties ces conditions peuvent être modifiées. Les conditions supplémentaires de détail figurent normalement seulement dans l'acte notarié. Parfois, des conditions de détail (délai de transfert de propriété d'occupation du vendeur après la vente, prise en charge de frais etc.) sont seulement discutées par les parties lors de la passation de l'acte et introduites alors seulement dans l'acte définitif. La modification des conditions et/ou la fixation de ces conditions de détail supplémentaires est-elle encore possible au moment de la passation de l'acte authentique, si ces nouvelles conditions de détail n'ont pas été communiquées dans la notification?

G. Droit de préemption à des conditions différentes que celles initialement convenues

Comme précisé ci-avant, le droit de préemption donne à celui qui détient ce droit le droit de devenir acquéreur aux mêmes conditions que celles prévues dans le compromis ou projet d'acte d'aliénation conclu avec un amateur éventuel. Dans la pratique, ces compromis seront donc à l'avenir conclus sous la condition suspensive de l'exercice du droit de préemption par les pouvoirs préemptants. Suivant le

projet de loi, cette condition suspensive est même présumée toujours exister „de lege“ même si elle n’est pas expressément formulée. Il y a toutefois lieu de constater que le droit de préemption, tel que défini ci-dessus, ne cadre pas du tout avec celui prévu par le projet, car il permet aux pouvoirs préemptants de devenir acquéreur à des conditions autres que celles prévues dans le compromis.

En effet, il est stipulé à l’article 11 du projet que dans les trois mois de l’exercice du droit de préemption, l’acte authentique doit être dressé par le notaire en charge. L’article 11 stipule encore que le prix de vente devra être payé dans les trois mois.

Quid si le compromis fixe des délais autres pour la passation de l’acte ou le paiement du prix? Le paiement d’un acompte sur le prix de vente est-il encore possible? Comment réagir lorsque la vente convenue entre parties par compromis est stipulée avec des conditions suspensives voir résolutoires? Supposons que le compromis ou le projet d’acte d’aliénation stipule que le prix de vente doit être payé à l’acte. Quid des pertes d’intérêts pour le vendeur au cas où le droit de préemption est exercé et le prix payé seulement dans 3 mois? Quid s’il est convenu que le prix de vente sera payé d’une façon échelonnée? (Voir ci-après encore l’examen de problème si la contrepartie de l’aliénation est constituée par autre chose que le paiement d’une source en argent)

*

EXAMEN DES DIFFERENTS ARTICLES RELATIFS AU DROIT DE PREEMPTION

En examinant les articles 3 à 12 relatifs au droit de préemption, la Chambre des Notaires voudrait encore relever les points de détail suivants:

Article 3:

Il est constaté que le droit de préemption ne porte pas sur des terrains susceptibles d’être directement bâtis.

Il paraît essentiel de déterminer d’une façon précise les terrains soumis au droit de préemption. La Chambre trouve le concept de „terrains adjacents au périmètre d’agglomération et sis à l’extérieur de celui-ci“ utilisé au 5ème al. comme trop vague. Que faut-il comprendre exactement par le concept „adjacent“?

L’article 3 vise des terrains qui n’ont pas leur pleine valeur par suite de restrictions et dispositions administratives. Ces autorités publiques sont en principe à l’origine de ces dispositions administratives freinant la valeur de ces terrains. Comme indiqué ci-avant, un jumelage de ce droit de préemption au profit des autorités publiques avec le pouvoir de ces autorités de gérer la reclassification des terrains et d’accorder les autorisations de construire pourrait conduire à des situations susceptibles d’abus.

Quand aux entités désignées comme pouvoirs préemptants, le projet favorise parmi les promoteurs publics le seul Fonds pour le développement du logement et de l’habitat (le Fonds) en accordant à ce dernier également un droit de préemption. La Chambre des Notaires s’interroge sur la base juridique et encore la raison économique de cette préférence par rapport aux autres promoteurs publics alors qu’une saine concurrence entre promoteurs publics, même s’ils agissent sous la forme commerciale, présentera l’important avantage que les constructions qui seront réalisées par ces promoteurs publics sur les terrains acquis en vertu de ce droit de préemption seront alors mis en concurrence. En effet, comme dit ci-avant, le prix de construction joue le rôle important dans la formation du prix de vente dans l’immobilier. Malheureusement on constate qu’à l’heure actuelle, les prix de vente des immeubles vendus par le Fonds ne diffèrent pas sensiblement de ceux du marché immobilier en général.

Article 4:

Il est prévu que le droit de préemption s’applique à toutes les aliénations à titre onéreux, des biens immobiliers visés à l’article 3. Tant le concept „d’aliénation“ que celui „à titre onéreux“ nécessite des précisions.

Normalement, l’aliénation est l’opération par laquelle celui qui est détenteur d’un droit transfère la propriété de ce droit à autrui. En matière immobilière l’aliénation comprend normalement le transfert du droit de propriété dans son entièreté sur un immeuble. Quid s’il s’agit d’une vente d’un droit de propriété démembré tel que l’usufruit, la nue-propriété, une emphytéose, une propriété tréfoncière ou

un droit de superficie, opérations que le projet veut promouvoir? La constitution de fiducies immobilières est-elle soumise au droit de préemption? La loi sur la fiducie du 27 juillet 2003, en effet, permet la fiducie d'immeubles (voir article 12). Les actes de remembrement qui sont l'instrument clé de pouvoir créer des lotissements sont-ils à considérer comme des actes d'aliénation? Si la réponse est positive, les pouvoirs préemptants pourraient court-circuiter toute mise en valeur par l'initiative privée. Quid de la constitution d'autres droits réels (ex.: servitudes) sur un terrain susceptibles de bloquer des projets d'aménagement généraux comprenant des terrains visés par l'article 3? La vente de parts successorales est-elle également considérée comme aliénation?

En cas de vente faite par le détenteur d'un droit réel, (privilège ou hypothèque) d'un immeuble grevé de ce droit, ce détenteur doit-il observer la procédure du droit de préemption au cas où la vente ne se fait pas par vente publique? En cas de faillite, la procédure du droit de préemption semble devoir être observée par le curateur, sauf s'il y a vente publique.

Par l'aliénation le droit de propriété sur un bien passe normalement directement à l'acquéreur. On distingue par les mots „le bien passe“ entre le transfert sur le plan juridique du droit de propriété et le droit personnel de disposer du bien en question tel par exemple le droit d'utiliser personnellement l'immeuble vendu ou de le louer et de percevoir les loyers. L'article 4, 2ème alinéa 8 distingue bien entre le transfert de propriété et la mise à disposition qui peut être différée. Le propriétaire peut-il encore vendre son droit de disposition personnel s'étendant sur de longues années sans faire de notification par rapport au droit de préemption?

Aucune précision n'est retenue pour le concept „à titre onéreux“. Ce concept est utilisé par opposition à la notion „à titre gratuit“. Dans le premier cas, il y a une contrepartie qui est fournie à celui qui transfère un droit, dans le deuxième cas, il n'y a aucune contrepartie qui est fournie. Comme contrepartie dans une opération à titre onéreux on comprend non seulement des espèces mais encore d'autres droits et/ou biens mobiliers et/ou immobiliers. Manifestement les rédacteurs ont essentiellement visé le cas où l'aliénation se fait contre paiement d'un prix en espèces. Le droit de préemption existe-t-il au cas où la contrepartie ne consiste pas pour le tout ou pour partie dans un prix de vente payable 3 mois après la signature de l'acte définitif d'aliénation? Les rédacteurs du projet ont été conscients du fait qu'en lieu et place du prix d'autres prestations pouvaient entrer en ligne de compte (voir art. 8, 6ème alinéa). Or, ces contre-prestations peuvent être telles que les pouvoirs préemptants ne peuvent pas fournir ces contre-prestations. A titre d'exemple on peut citer une aliénation par voie d'échange de biens immeubles.

Comme les pouvoirs préemptants ne peuvent pas fournir ces contre-prestations convenues, il est proposé par le projet de loi que les pouvoirs préemptants pourront valablement exercer leur droit de préemption en offrant la valeur en espèces à laquelle doivent être estimées les contre-prestations autres qu'en espèces stipulées dans l'acte d'aliénation. Il semble dès lors que le droit qualifié „droit de préemption“ par le projet ne soit pas un droit de préemption au sens strict tel que défini ci-dessus. En effet, il confère aux autorités publiques le droit de pouvoir changer fondamentalement les conditions de l'aliénation projetée entre l'aliénant et l'acquéreur projeté en payant en espèces les contre-valeurs en nature convenues par les parties.

L'article 4 exclut un nombre important d'aliénations. Ces exclusions sont liées à:

- 1) **la qualité de l'acquéreur.** Comme première exception est stipulée la vente entre conjoints. Sauf dans les cas restreints stipulés à l'art. 1595 du Code Civil, une telle cession est, par principe, interdite. La Chambre propose donc d'ajouter une référence à l'art. 1595 du Code Civil pour préciser que l'exception „ne vaut que dans les exceptions visées par l'art. 1595 du Code Civil“.

Parfois la description de la qualité de l'acquéreur est décrite au moyen d'un concept défini juridiquement, tel par exemple la notion de concubin. Que faut-il exactement entendre par concubin?

La Chambre considère qu'il faut plus en avant préciser la notion d'alliance. L'alliance peut-elle encore être invoquée si la personne, à l'origine de l'alliance, est décédée ou s'il y a eu divorce?

Faudra-t-il retenir la qualité de l'acquéreur dans l'acte authentique afin de „légaliser“ l'acte d'aliénation sans recourir à la procédure du droit de préemption? Le notaire doit-il vérifier si les concepts avancés par les parties sont corrects? Quid si le vendeur désigne dans plusieurs actes d'aliénation chaque fois une personne différente comme concubin?

Le cas de l'aliénation, y compris l'apport fait par le propriétaire à une société dont le propriétaire est l'actionnaire unique et exclusif devrait également figurer parmi les exceptions énumérées à l'article 4. En effet, le changement de la détention directe d'un immeuble vers la détention indirecte

par l'intermédiaire d'une société ne devrait pas déclencher une obligation légale de recourir à une notification en rapport avec un droit de préemption, si le(s) bénéficiaire(s) économique(s) reste(nt) le(s) même(s). Par contre, avec le texte tel que proposé actuellement la vente à un tiers des actions ou parts d'une société détenant un immeuble dont seule l'aliénation directe devrait déclencher le droit de préemption ne tombera pas avec le libellé actuel sous le coup de l'obligation de notifier, l'être juridique (la société) détenant l'immeuble ne procédant à aucune aliénation. Les promoteurs et propriétaires privés seront ainsi tentés de mettre leurs immeubles en société pour éviter l'application de la procédure du droit de préemption et rendront la disposition légale à intervenir totalement inefficace. D'ailleurs, la Chambre constate qu'à l'heure actuelle, les promoteurs recourent généralement à des sociétés pour individualiser leurs projets immobiliers.

- 2) **la situation juridique du bien aliéné.** Le projet exclut les immeubles tenus en indivision. Quid de la vente de l'immeuble habité en commun, ayant appartenu au mari décédé et détenu en totalité en usufruit par l'épouse survivante en vertu de l'article 767 du Code Civil, la nue-propriété étant détenue en totalité par le seul enfant issu du mariage? En droit strict, il n'y a pas ici indivision.

L'article 5 établit les droits de préemption des pouvoirs préemptants comme étant d'une priorité absolue par rapport à tout droit de préemption conventionnel. Un droit de préemption conventionnel ne pourrait-il pas être stipulé prioritaire au droit de préemption prévu par le projet si cette priorité du droit de préemption conventionnel avait lui-même fait l'objet d'une procédure de préemption analogue à celle prévue en cas d'aliénation? Il peut en effet exister des cas où une aliénation ferme doit pouvoir être conclue sans être grevée de la condition du droit de préemption. Dans le cadre des dispositions transitoires, il faudrait préciser le rang de priorité des droits acquis de préemption (et éventuellement transcrits) existant conventionnellement avant l'introduction éventuelle du droit de préemption légal visé par le projet de loi sous examen.

Article 6:

La Chambre des Notaires considère le délai de 2 ans, stipulé à l'article 6 et courant à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation, pendant lequel une action en nullité pour inobservation du droit de préemption peut être intentée, comme trop long. En effet, il semble bien que le jugement d'annulation ait un effet constitutif d'un état nouveau, mais avec effet rétroactif plaçant le pouvoir préemptant, ayant exercé le droit de préemption en lieu et place du tiers acquéreur, tous les actes posés par le tiers acquéreur (par exemple des constitutions d'hypothèque, une nouvelle vente), entre la date de l'aliénation à ce tiers acquéreur et l'annulation de cette vente étant nuls et non avenue.

Quid du délai de droit commun de 30 ans pour faire tierce opposition contre le jugement d'annulation? Ce délai est manifestement trop long et une disposition spéciale devrait être introduite réduisant le délai de la tierce opposition, par exemple à un mois à partir de la transcription du jugement définitif d'annulation.

Le délai, pendant lequel un acte d'aliénation peut être annulé pour inobservation du droit de préemption, devrait être un délai de forclusion et non un délai de droit commun soumis aux principes de droit commun en matière de délais de prescription tels par exemple „contra non valentem non curit prescriptio“.

Article 8:

En aucun cas la notification des conditions de l'aliénation projetée ne devrait contenir le nom de l'acquéreur intéressé afin de préserver le secret professionnel. Il y a encore le danger que le droit de préemption ne soit exercé sur le vu de l'identité de l'acquéreur éventuel.

*

**EXAMEN DETAILLE DES DELAIS A OBSERVER
SI LE DROIT DE PREEMPTION DEVAIT ETRE INTRODUIT**

Suivant les articles 8 à 11, les délais qui doivent s'écouler avant que le vendeur puisse encaisser son prix de réalisation sont les suivants:

Le notaire reçoit le compromis et/ou finalise le projet d'acte.

Il doit faire une notification 2 mois avant la passation de l'acte au moins.

Dans le mois de la notification les pouvoirs préemptants doivent donner avis de réception. Passé ce délai, il y a disparition du droit de préemption. Le Notaire peut-il passer alors immédiatement l'acte si le mois est écoulé et s'il n'y a pas eu d'avis de réception? Il y a lieu de douter malgré le fait que le droit de lever le droit de préemption est éteint car les 2 mois depuis la notification ne sont toujours pas écoulés. Pourtant le droit de préemption n'existe plus.

Si l'avis de réception est donné dans le mois, il y a deux hypothèses:

Ou bien l'avis de réception constate que le dossier est complet. Après communication de l'avis que le dossier est complet par le pouvoir préemptant court alors un nouveau délai d'un mois pour ce pouvoir préemptant pour notifier l'exercice du droit de préemption. L'acte doit alors être dressé dans le délai de 3 mois à partir de cette notification, indépendamment des délais prévus dans le compromis ou le projet d'acte. Le prix doit être payé dans le délai de 3 mois de l'acte authentique indépendamment des conditions de paiement et des contreparties autres qu'en espèces stipulées. Le total de la durée pour l'encaissement du prix de vente par le vendeur est de 8 mois à partir de la notification du compromis ou du projet d'acte.

Ou bien l'avis constate que le dossier n'est pas complet Cette notification doit alors être complétée. Il semble qu'à partir de la date de la notification complétée, l'ensemble des délais recommence à courir. Aussi, doit-il se passer deux mois au moins entre la date de la notification complétée et la passation de l'acte de vente projeté. Il court à nouveau un mois pour les pouvoirs préemptants pour donner un avis de réception. Le pouvoir préemptant peut à nouveau donner un avis que le dossier est incomplet et tout recommence.

Par suite du fait que l'exercice du droit de préemption tel que prévu par le projet peut avoir pour effet de changer fondamentalement la contrepartie de l'aliénation à recevoir par le vendeur tant en ce qui concerne les contre-prestations autres qu'en espèces qu'en ce qui concerne les délais de paiement, le vendeur pourrait être amené à décider de ne pas réaliser l'aliénation si le droit de préemption était exercé. Mais peut-il encore le faire s'il a conclu une aliénation ferme (sous la seule condition légale du droit de préemption des pouvoirs publics tel qu'imaginé par le projet)? L'effet définitif du contrat d'aliénation ne se transfère-t-il pas au pouvoir préemptant par l'effet du droit de préemption légal et de l'usage de ce droit par le pouvoir préemptant de façon que la partie entendant procéder à l'aliénation ne peut plus se retirer du contrat d'aliénation. La Chambre des Notaires considère que telle que présentée par le projet, ce droit de préemption n'est pas un droit de retrait. Elle considère toutefois que le projet devrait s'exprimer clairement sur la question du droit de rétractation du vendeur en cas d'exercice du droit de préemption. (Sur les conséquences fiscales de l'annulation d'une vente voir prochaine note)

Tout le projet de loi a été élaboré sur la base de la pratique actuelle du compromis de vente appliquée au Grand-Duché de Luxembourg aux transactions immobilières. Dans d'autres pays existe la pratique de la promesse de vente et la levée de celle-ci. Est-il possible de „parcourir“ la procédure du droit de préemption sur base de la promesse de vente avant la levée de l'option par l'éventuel acquéreur auquel il a été accordé une promesse de vente?

Article 12:

Il est stipulé que pendant 3 ans à dater de la dénonciation, le cédant peut librement disposer de son bien pour autant que le prix ne soit pas inférieur à celui repris dans le dossier de la notification. Supposons que durant ce délai de 3 ans, un nouveau contrat d'aliénation soit établi contenant des contre-prestations de l'acquéreur autres qu'un prix de vente. Comment se fera la fixation de la valeur de cette contre-prestation pour savoir s'il faut faire une nouvelle notification aux pouvoirs préemptants? L'évaluation retenue sur base de la libre convention entre les parties pourra-t-elle être mise en discussion par les pouvoirs préemptants?

La Chambre considère, en conclusion, que le droit de préemption tel que proposé ne devrait pas être adopté car il est contre-productif par rapport à l'objectif poursuivi et encore:

- contraire aux principes de la liberté conventionnelle,
- retarde les transferts de propriété,
- va accroître le prix dans l'immobilier,
- augmente le formalisme alors que tous les efforts sont faits pour réduire ce dernier,
- impose un formalisme difficilement maîtrisable,
- avantage indûment un seul promoteur public,
- prévoit un nombre important d'exceptions, qui manquent parfois de précision ou d'efficacité faisant en sorte que le droit de préemption peut être facilement évité dans les cas où il est applicable, respectivement est difficile à mettre en oeuvre.

La Chambre des Notaires se demande encore si face aux moyens administratifs et financiers limités des pouvoirs préemptants, ceux-ci sont capables de maîtriser d'une façon efficace les notifications en rapport avec les aliénations proposées et de payer les prix des terrains offerts en vente.

Droit d'emphytéose

Le projet de loi propose encore d'introduire dans le code civil le droit d'emphytéose.

La Chambre des Notaires considère que l'initiative d'intégrer les textes régissant l'emphytéose dans le code civil plutôt que de continuer à les faire figurer dans le cadre des lois spéciales est bonne. Elle considère par contre que les modifications proposées ne sont pas souhaitables et entièrement contre-productives pour les motifs suivants:

Considérations générales

1. La loi sur l'emphytéose est la reproduction exacte de la loi belge de 1824. Dans la pratique belge cette loi donne à l'heure actuelle entière satisfaction. Pourquoi n'en serait-il pas de même au Grand-Duché de Luxembourg. L'exposé des motifs indique qu'il faut „adapter aux exigences nouvelles les dispositions législatives“. Quelles sont ces exigences nouvelles?
2. Depuis toujours la législation luxembourgeoise a été fortement imprégnée par les lois belges existantes et la pratique luxembourgeoise pouvait dès lors s'inspirer de la jurisprudence et de la doctrine belge en la matière. En modifiant la loi de 1824 on risque de ne plus pouvoir recourir à cette pratique, doctrine et jurisprudence belge.
3. La loi sur le droit d'emphytéose s'inspire d'une grande liberté contractuelle (voir article 17 de la loi du 10 janvier 1824). A l'heure actuelle la tendance générale en toute matière de la vie économique est orientée vers la liberté contractuelle dans la mesure où l'ordre public n'est pas mis en cause. Ici, on opte sans l'indication d'aucune raison dans la direction opposée. La Chambre des Notaires considère que l'article 17 doit être maintenu. Elle se demande d'ailleurs pourquoi les auteurs du projet restent si accrochés aux démembrements limités du droit de propriété. Force est de constater que dans les pays anglo-saxons rares sont les transactions immobilières surtout dans les grandes villes, telles que Londres, où les ventes se font en „free hold“. Elles sont en principe effectuées en „lease hold“ et à ce sujet il existe une grande liberté de convention. La Chambre considère que le fait de ranger résolument l'emphytéose parmi les droits réels démembrés du droit de propriété ne devrait pas avoir pour conséquence que la souplesse contractuelle accordée jusqu'à l'heure actuelle par l'article 17 de la loi du 10 janvier 1824 à cette institution soit abandonnée. C'est cette souplesse qui garantira l'avenir de l'emphytéose. La question de la qualification de l'emphytéose en droit purement réel ou en droit au bail à caractère réel semble d'ailleurs purement académique. Ce qui importe c'est d'assurer que le droit soit susceptible d'être hypothéqué ou aliéné. L'originalité de la loi de 1824 c'est d'avoir créé un droit susceptible d'être „façonné“ dans son contenu suivant la volonté des parties mais qui est entre parties et vis-à-vis des tiers traité comme un droit réel, c'est-à-dire soumis à transcription pour être opposable aux tiers, et est susceptible d'être hypothèque et cédé. La Chambre des Notaires pourrait en conclusion accepter la requalification complète de l'emphytéose parmi les droits réels démembrés du droit de propriété complet à la condition que la liberté contractuelle telle que stipulée à l'article 17 de la loi du 10 janvier 1824 reste maintenue.

4. Il est faux de prétendre, comme le présente le projet, que la loi du 10 janvier 1824 n'ait pas qualifié l'emphytéose de droit réel. L'article 1 de la loi du 10 janvier 1824 débute par les mots „L'emphytéose est un droit réel ...“. S'agissant de la constitution d'un droit réel, force est de constater que pour la fixation de la redevance à payer par l'emphytéose, celle-ci n'est pas soumise à la réglementation sur les baux à loyer et donc soumise à aucune restriction ou réglementation même s'il s'agit d'emphytéose sur des immeubles d'habitation construits.
5. Il est faux encore que de prétendre, comme le fait le projet, que dans la pratique pour les immeubles d'habitation on ait acquis une certaine expérience en matière de cession sous forme d'emphytéose. Le problème avec l'emphytéose c'est que l'acquéreur devient propriétaire d'un droit démembré du droit de propriété entier pour une certaine durée seulement. En vertu de ce droit démembré, il a la pleine jouissance jusqu'au terme convenu. Actuellement, les acquéreurs ne confèrent pas beaucoup d'importance à cette limitation de la durée puisqu'elle est encore très éloignée dans le temps, les opérations sur bail emphytéotique dans l'immobilier d'habitation n'ayant en fait débuté que récemment. La pratique n'a aucune expérience par rapport aux réactions des emphytéotes de logements d'habitation à la fin du bail emphytéotique. Là encore, il y aurait lieu de recueillir l'expérience acquise dans les pays anglo-saxons. En effet, si comme l'espèrent les auteurs du projet, l'emphytéose (et le droit de superficie) est appelée à avoir une large application même dans le secteur privé il se posera dans l'avenir de nombreux cas de cessions en fin d'emphytéose. Les prix des ventes d'immeubles en fin d'emphytéose (par exemple la durée de l'emphytéose court encore 10 ans) seront alors influencés par la durée du droit d'emphytéose restant à courir et les clauses stipulées dans le contrat d'emphytéose sur la fin de l'emphytéose. Et c'est surtout à ce niveau que la liberté contractuelle peut avoir son plein effet. (La fiscalité de la cession d'emphytéose sera examinée par un prochain courrier.)

L'emphytéose est présentée comme la solution miracle pour combattre la flambée des prix dans l'immobilier d'habitation. Mais en est-il vraiment ainsi? Le prix du terrain, comme indiqué ci-avant intervient rarement pour un pourcentage supérieur à 50% dans le prix de vente global d'un immeuble d'habitation, surtout s'il s'agit d'appartements. C'est le prix de construction qui conditionne le prix de vente total. Mais il y a plus important. Ce qui intéresse l'acquéreur d'un immeuble d'habitation en dehors du fait d'avoir une propriété à lui, c'est la valeur refuge que représente cet investissement et qu'il passera à ses héritiers. Or, l'immeuble tenu en emphytéose ne donne pas à l'emphytéote ni un sens du droit de propriété classique surtout lorsque l'emphytéose n'a plus que quelques années à courir, mais devient un bien de consommation peu adapté à être transmis aux héritiers en ligne directe. Elle met la valeur refuge en question, toute plus-value du terrain revenant en fin d'emphytéose au propriétaire du terrain.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES SUR LE DROIT D'EMPHYTEOSE

La Chambre des Notaires peut se déclarer d'accord avec la modification de l'article 1, 1er alinéa de la loi du 10 janvier 1824. En effet, la qualification de la redevance, à payer au bailleur emphytéotique, en reconnaissance du droit de propriété de ce dernier, n'est plus qu'une survivance de l'ancien droit. Il peut paraître utile dès lors d'adapter le texte à l'heure actuelle.

Par contre, la suppression du 2ème alinéa de cet article et l'introduction du 2ème alinéa de l'article 636-3 du Code Civil surprend. Pourquoi les frais de transcription doivent-ils, de par la loi être mis à charge de l'emphytéote? La liberté conventionnelle devrait régler cette matière; la disposition légale devrait avoir un caractère supplétif. Pourquoi l'absence de transcription entraînerait-elle la nullité de l'emphytéose plutôt que l'inopposabilité aux tiers suivant le droit commun en matière de transcription? Dans l'idée des auteurs du projet, toutes les transcriptions faites après les délais légaux entraîneraient-elles également la nullité? Ou une nullité peut-elle être „régularisée“ par une transcription tardive? Qui dit nullité, dit effet rétroactif. Toutes redevances payées sur l'emphytéose devront-elles être remboursées et les actes (hypothèques, sous emphytéoses etc.) posés par l'emphytéote rétroactivement mis à néant? La Chambre des Notaires considère que face à toutes ces questions l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi du 24 janvier 1824 devrait être maintenue et l'article 636-3 2ème alinéa supprimé.

Tout comme le prévoyait la loi de 1824, le projet entend confiner l'emphytéose dans les durées minimales et maximales. En 1824 on a retenu la durée maximale de 99 ans par suite de la crainte de

la „main morte“ et le retour au droit féodal. L'introduction d'une durée minimale de 27 ans était motivée par le besoin de distinguer l'emphytéose du simple bail. Les limitations dans le temps sont-elles toujours adaptées? Au Royaume-Uni, il existe des „lease hold“ ayant des durées allant jusqu'à 125 ans. La Chambre considère que si une durée maximale paraît souhaitable, parce qu'une emphytéose à durée illimitée est toujours rachetable (art. 530 C.C.), elle propose une durée maximale plus longue que 99 ans, telle par exemple 125 ans.

Pour illustrer des cas où la loi devrait permettre des emphytéoses sur des durées plus courtes que 27 ans, on peut citer l'exemple de constructions immobilières à ériger sur un terrain à prendre en emphytéose, lesquelles constructions auront une durée de vie et d'amortissement maximum de vingt ou vingt-cinq ans seulement (par exemple: stations de débit de carburant). Les personnes physiques ou morales appelées à ériger de telles constructions ne sont point intéressées par des emphytéoses ayant des durées allant au-delà de la durée d'amortissement des immeubles à construire. Elles préfèrent l'emphytéose à un simple bail longue durée étant donné le caractère réel de l'emphytéose et que, de ce fait le terrain et les constructions en emphytéose sont susceptibles d'être hypothéqués.

La Chambre des Notaires propose dès lors pour l'emphytéose un délai minimum de 20 ans et un délai maximum de 125 ans.

Le même article 636-4 impose un renouvellement expresse. Pourquoi le changement par rapport à l'article 14 ancien?

Quid des contrats d'emphytéose prévoyant une durée légalement permise, mais contenant une clause permettant au preneur de mettre fin à l'emphytéose avant la durée minimum légale? Rappelons la clause prévue dans les contrats d'emphytéose de terrains appartenant aux autorités publiques pour l'établissement de nouvelles entreprises qui stipule que l'emphytéose prend fin dès que l'entrepreneur ne satisfait plus aux conditions lui imposées par l'autorité publique tel par exemple l'emploi d'un minimum de personnes dans la nouvelle entreprise.

Article 636-6

La caractéristique de l'emphytéose comme droit réel, consiste dans la faculté d'aliéner et d'hypothéquer ce droit et de le grever de servitudes pour des périodes ne pouvant dépasser la durée de l'emphytéose. La question se pose en jurisprudence s'il y a danger de requalification du droit d'emphytéose, même transcrit, au cas où le droit de disposition qui est une caractéristique d'un droit réel, est interdit à l'emphytéote en droit, ou ne peut se faire sans l'accord expresse du propriétaire du tréfoncier. La Chambre des Notaires soulève cette question parce qu'elle surgit très fréquemment dans les contrats d'emphytéose type conclus avec les autorités publiques.

Les articles 636-7 à 636-22 peuvent être acceptés à condition que les dispositions y contenues aient un caractère supplétif (voir ancien art. 17 de la loi du 10 janvier 1824). Ceci vaut surtout pour les dispositions de l'article 636-19 à 22. Ainsi par exemple une clause rencontrée usuellement à l'heure actuelle dans les contrats d'emphytéose oblige-t-elle l'emphytéote à enlever les constructions libres ou imposées à la fin de l'emphytéose et de rendre le terrain donné en emphytéose dans son pristin état. Une telle clause est-elle encore possible? Toute cette matière doit être régie par le principe de l'autonomie de la volonté des parties.

Les dispositions fiscales seront examinées dans une seconde note.

Droit de superficie

D'une façon générale, les mêmes remarques sur le caractère trop contraignant de la réglementation projetée, faites par rapport au droit d'emphytéose, doivent être faites à l'égard de la réglementation proposée pour le droit de superficie. La Chambre des Notaires considère comme essentiel de maintenir le principe de la liberté conventionnelle formulé à l'article 8 de la loi du 10 janvier 1824, afin de garantir à ce droit de pouvoir évoluer en correspondance avec les besoins du marché.

Le nouveau libellé, pour définir le droit de superficie, ne fait point disparaître le problème que le caractère réel du droit de superficie ne vient, comme par le passé, à naître que par le fait de l'existence ou de la réalisation des constructions. Dans de nombreux cas, le prêt destiné à financer la construction sur le terrain, sur lequel un droit de superficie a été constitué, est accordé avant tout commencement de toute construction à faire. Le banquier, accordant le prêt, demande comme garantie une inscription

hypothécaire sur le droit de superficie. Or, le droit réel sur les superficies ne naît qu'avec les constructions (v. Rev. Trim. Droit civil 1974.644.).

Aussi, afin de permettre à un titulaire d'un droit de construire sur le fonds d'autrui, l'article 2133 du Code Civil devrait recevoir, à l'instar du droit français, une ajouture sous la forme d'un alinéa 2 se lisant comme suit:

„Lorsqu'une personne possède un droit actuel lui permettant de construire à son profit sur le fonds d'autrui, elle peut constituer hypothèque sur les bâtiments dont la construction est commencée ou simplement projetée; en cas de destruction des bâtiments, l'hypothèque est reportée de plein droit sur les nouvelles constructions édifiées au même emplacement.“

Les mêmes remarques par rapport à la sanction prévue par le projet en cas de défaut de transcription ou d'absence d'un état des lieux clair et précis de l'immeuble, qui furent faites pour le droit d'emphytéose, sont à reprendre pour le droit de superficie.

La Chambre des Notaires considère également que la durée maximum du droit de superficie pourrait être allongée à 125 ans.

En général, toutes les autres réflexions faites par rapport au projet sur l'emphytéose sont valables pour les nouveaux textes proposés pour le droit de superficie.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération très respectueuse.

*Le Président de la Chambre des Notaires
du Grand-Duché de Luxembourg,*

Me Jacques DELVAUX

*

PRISE DE POSITION DU MINISTRE DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT SUR L'AVIS DE LA CHAMBRE DES NOTAIRES

du 5 juillet 2007

I. DROIT DE PREEMPTION

Article 3

Quant à la notion d'**adjacence**, l'article 3 du projet de loi propose d'instaurer un droit de préemption portant notamment sur „*les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci*“.

Les dictionnaires Petit Robert et Larousse définissent le terme „*adjacent*“ comme signifiant „*contigu*“, „*voisin*“, „*attendant*“, „*qui a un côté commun*“.

Le terme „*contigu*“ est quant à lui défini par les expressions „*qui touche à*“, „*en contact avec*“, ou encore par le terme „*accolé*“. Finalement, le terme „*attendant*“ signifie „*qui jouxte*“, „*qui touche*“, „*contigu*“, „*adjacent*“.

Le terme „*adjacent*“ semble ainsi être approprié. Il définit l'ensemble des terrains en contact avec le périmètre d'agglomération.

Article 4

2.1. Le droit de préemption, selon l'article 4 de la loi, s'applique à „*toute aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article 3*“.

Toute **aliénation** se définit comme toute transmission du droit de propriété.

Ainsi, toute opération d'aliénation ou assimilée à une aliénation relative à un terrain nu tombant sous le champ d'application du droit de préemption sera concernée par celui-ci.

2.2. Quant aux **droits d'emphytéose et de superficie**, rappelons que l'aliéna 2 de l'article 4 du projet de loi précise qu'est assimilée à une aliénation „*toute convention opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé*“. Ces opérations tomberont donc dans le champ d'application du droit de préemption si un transfert de propriété différé du terrain est prévu dans l'acte consti-

tutif du droit d'emphytéose ou du droit de superficie. Il en va de même pour toute autre opération qui céderait un droit de disposition personnel sur une longue durée assorti d'un transfert de propriété ultérieur.

- 2.3. Il est encore précisé que le droit de préemption s'applique aux opérations d'échange, en ce compris les **échanges de terrains**. Il vise également les **remembrements**. Il y a en effet dans ce cas également transfert de propriétés à titre onéreux (échange contre un autre terrain, avec une soulte éventuelle).

S'il existe une volonté d'exclure les opérations de remembrement, voire les actes d'échanges, alors une exception supplémentaire pourrait être intégrée à l'article 4, alinéa 3, du projet, en ce sens:

„– les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,

et

– tout échange de terrains sans soulte ou avec une soulte ne dépassant pas [20%] de la valeur du terrain,“.

- 2.4. Si les ventes entre époux sont interdites (sauf exceptions prévues par le Code civil), il n'en est pas de même des autres modes d'aliénation.

La notion de **concubin** est reprise dans la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, aux articles 13 et 31 (voir notamment le rapport de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des Députés, doc. parl. No 5216-11, p. 13).

Le Conseil d'Etat n'avait à l'époque pas formulé de remarques à cet égard.

Par ailleurs, pour reprendre à nouveau le dictionnaire Petit Robert, on entend par „*concubin*“ toute personne qui vit en communauté (même résidence) avec une autre, comme mari et femme mais sans être mariés ensemble. Il semble que ce soit là la compréhension commune du terme concubin. Il ne semble partant pas requis de définir avec plus de précision cette notion.

- 2.5. Le changement de détention d'un immeuble d'une personne privée vers une société est un transfert de propriété, et donc une aliénation au sens de la loi. L'immeuble passe du patrimoine privé de la personne à celui de la société. La société a par ailleurs sa propre personnalité juridique, distincte de celle de ses actionnaires ou de ses bénéficiaires économiques.

Indépendamment du fait que le droit de préemption s'applique, selon l'article 4 du projet, à „*toute aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article 3*“, que toute aliénation se définit comme toute transmission du droit de propriété et qu'un **apport en nature** d'un bien immobilier opère bien et bel un tel transfert de propriété entre l'apporteur et la société en cause, il est néanmoins proposé – afin d'éviter toute discussion sur le sujet – de compléter cet article 4 par un nouvel alinéa 3, ayant la teneur suivante:

„*Tout apport en société d'un des biens visés à l'article 3 tombe sous le champ d'application du présent titre.*“.

- 2.6. Par contre, le droit de préemption ne peut pas jouer sur les *immeubles* d'ores et *déjà détenus par une société*. En effet, en cas de **cession de l'intégralité des actions de cette société** au profit d'une personne, cette personne n'acquiert pas en tant que telle la propriété de l'immeuble qui reste détenu par la société. Toutefois, en tant que détentrice de toutes les actions/parts de la société, elle a de fait la mainmise sur cet immeuble.

Cela étant, lorsque cette opération concerne une société qui a pour seul actif un immeuble, une cession de l'intégralité des actions de cette société pourrait faire l'objet d'une requalification fiscale par les autorités fiscales.

Il pourrait être insérée une disposition supplémentaire en ce sens dans le projet de loi:

„*Toute cession de l'intégralité des parts d'une société ayant pour seul actif un immeuble est assimilée dans le cadre du présent titre à une aliénation à titre onéreux de cet immeuble.*“.

Se pose toutefois un problème pratique: un tel transfert ne passe pas devant le notaire, de sorte que les pouvoirs préemptant ne seront pas informés de cette cession, de telle sorte que cette disposition ne figure actuellement pas dans le projet de loi.

- 2.7. Les **aliénations „familiales“** et les **opérations de partage** sont exclues du champ d'application de droit de préemption. Les transmissions de droit entre une mère et son fils ne seront pas soumises au droit de préemption. La question de savoir s'il y a ou non indivision nous semble partant sans incidence.

Article 8

Le texte n'impose nullement que l'**identité de l'acquéreur** potentiel soit transmise. Il est libre au notaire de ne pas la transmettre.

Articles 8 à 12

A partir du moment où un compromis ou un projet d'acte d'aliénation est conclu, il y a de la part du propriétaire manifestation d'une volonté certaine de transmettre la propriété de son bien et transmission d'une offre.

Si l'un ou l'autre pouvoir préemptant décide d'exercer son droit de préemption, il manifeste son accord quant à cette offre.

Le propriétaire ne peut plus se retirer de l'acte initial sans risquer une demande en exécution forcée ou en dédommagement de la part de „l'acquéreur“ initial (sur base d'une responsabilité contractuelle ou précontractuelle lorsque la validité même de l'opération envisagée est soumise à la rédaction d'un acte authentique). De plus, le propriétaire se heurte aux mêmes dangers face au pouvoir préemptant.

Les auteurs du projet ont en effet entendu ne pas allouer *expressis verbis* un **droit de rétractation** au propriétaire du bien. L'absence de droit de rétractation du propriétaire peut toutefois faire l'objet d'une mention spécifique.

Un alinéa serait alors à ajouter *in fine* à l'article 11 en ce sens:

„Dans l'hypothèse où le cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement, conformément au droit commun, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du cédant au paiement de dommages et intérêts.“

Il convient encore de souligner que les droits de préemption institués par la loi seront exercés dans l'intérêt général.

Emphytéose et superficie

Les reproches de la Chambre des Notaires portent essentiellement sur le fait que le projet de loi n'entend pas maintenir le **caractère supplétif** des dispositions anciennes.

Il est à remarquer que la Chambre des Notaires pose elle-même le problème, en en donnant un exemple concret dans le cadre de son examen de l'article 636-6 (page 15 de l'avis).

Le droit d'emphytéose concède à l'emphytéote des prérogatives sur l'immeuble qui sont celles d'un propriétaire. Il en va là de l'essence même de ce droit. Or, sous l'égide de l'ancienne loi, les dispositions permettant à l'emphytéote d'aliéner ou d'hypothéquer son droit sont supplétives. Si un droit d'emphytéose a été conclu, et stipule interdire ces possibilités, le risque de requalification de l'accord est manifeste, les prérogatives de l'emphytéote s'apparentant alors davantage à celles d'un locataire. Dans cette hypothèse, les parties n'ont en effet manifestement pas voulu respecter l'essence même du droit d'emphytéose.

L'ancienne législation avait l'inconvénient manifeste de laisser croire qu'on peut conclure une emphytéose sans en respecter les principes de base. Or, de telles opérations seront requalifiées.

Le projet de loi entend partant imposer le respect des fondements du droit d'emphytéose (ou de superficie) par des **dipositions impératives**. Le texte est maintenant plus clair. Le projet de loi maintient toutefois une large souplesse là où elle s'avère nécessaire.

Tierce opposition – Prescription

La Chambre des Notaires soulève quelques questions juridiques sur l'éventualité d'une tierce opposition après l'exercice du droit de préemption, sur la notion de prescription/forclusion sans les soutenir par un ou plusieurs exemples concrets, de sorte qu'à ce stade, il est difficile d'appréhender leur bien-fondé dans la pratique. Il serait souhaitable de solliciter des précisions de la part de la Chambre des Notaires sur ces questions soulevées.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/07

N° 5696⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

P R O J E T D E L O I

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL

(12.9.2007)

1) Il est inséré un **nouvel article 36**, ayant la teneur suivante:

„Art. 36. Modification de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation

Le chapitre 2 libellé „Droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles“ de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation est modifié comme suit:

1° A l'article 5, le paragraphe a) prend la teneur suivante:

„a) „acquisition“:

- l'acquisition d'un immeuble ou de fractions d'immeuble soit en pleine propriété, soit en nue-propriété ou en usufruit aboutissant à la réunion de ces deux droits sur la même tête, avec le cas échéant, les dépendances, effectuée par vente, adjudication, licitation, partage ou échange avec retours ou plus-values,
- la constitution ou l'aliénation du droit d'emphytéose,
- la constitution ou l'aliénation du droit de superficie;“

2° L'article 11 prend la teneur suivante:

„Art. 11. La durée d'occupation est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins. Toutefois, le directeur de l'administration de l'enregistrement et des domaines peut dispenser de cette condition dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour des raisons de force majeure ou à la suite d'une situation telle que:

- la maladie de l'acquéreur rendant impossible l'occupation de l'immeuble, dûment constatée par certificat médical;
- la vente forcée de l'immeuble;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique;
- le décès du conjoint;
- le divorce.

La location même partielle de l'immeuble, la cession de l'immeuble et l'interruption de l'occupation intervenues endéans les deux ans donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé.

Si néanmoins l'interruption de l'occupation résulte de l'obligation pour l'acquéreur de transférer le lieu de sa résidence pour des raisons professionnelles et indépendantes de sa volonté, il pourra être accordé par le directeur de l'administration de l'enregistrement et des domaines dispense du

remboursement sous condition que l'occupation de l'immeuble soit reprise dès le retour de l'acquéreur et jusqu'au parachèvement d'une durée d'occupation totale de deux ans.““

2) Dans l'article 38 (ancien **article 37**), paragraphe (1), l'alinéa suivant est inséré après l'alinéa 4:

„L'article 36 s'applique aux acquisitions d'immeubles documentées par acte notarié daté à partir du 1er janvier 2008.“

3) L'article 636-17 de l'**article 13** est supprimé. Les anciens articles 636-18 à 636-22 de l'article 13 reprennent les numéros 636-17 à 636-21.

L'article 577-10 de l'**article 14** est supprimé. Les anciens articles 577-11 à 577-14 de l'article 14 reprennent les numéros 577-10 à 577-13.

*

COMMENTAIRE DE L'AMENDEMENT

1) Dans le cadre du présent projet de loi, il est proposé de faire bénéficier les actes constitutifs ou translatifs du droit d'emphytéose et les actes constitutifs ou translatifs du droit de superficie, de l'exemption fiscale par le biais de deux articles spécifiques.

Il est désormais proposé, pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, d'intégrer cette exemption fiscale dans la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, en modifiant le paragraphe a) de l'article 5 de cette loi.

D'autre part, depuis un règlement grand-ducal du 7 avril 2005, le citoyen est confronté à deux conditions de durée d'occupation différentes en matière de fiscalité indirecte immobilière:

- en matière d'enregistrement, la loi du 30 juillet 2002 porte que la durée d'occupation de l'immeuble est fixée à une période ininterrompue de 5 ans;
- en matière de TVA-logement, par contre, l'article 5 du règlement grand-ducal du 7 avril 2005 portant modification du règlement grand-ducal du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectuées dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives réduit la durée d'occupation de 10 ans à 2 ans.

Les arguments pour une fixation de la durée d'occupation à 2 ans en matière de TVA ne diffèrent pas de manière essentielle de ceux qui règlent la matière du crédit d'impôt, il est opportun de procéder à une adaptation de l'article 11 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 au moyen du présent amendement gouvernemental.

Il s'avère, en effet, que le nombre important d'actes bénéficiant du crédit d'impôt et nécessitant une surveillance fiscale sur 5 ans, pèse de manière démesurée sur le bon fonctionnement des bureaux d'enregistrement, de sorte que les fonctions essentielles de contrôle fiscal sont trop souvent négligées.

Egalement, l'expérience faite depuis l'introduction du système du crédit d'impôt démontre qu'une durée d'occupation fixée à 5 ans ne tient plus compte de l'évolution sociologique de la société luxembourgeoise. Si l'acquisition d'un immeuble était, il y a une certaine époque encore, un investissement pour la vie, il faut aujourd'hui se rendre à l'évidence que les achats de biens fonciers ont tout à fait perdu ce caractère.

Selon la législation du 30 juillet 2002, le mécanisme du crédit d'impôt peut générer 2 situations différentes en cas de non-respect de la durée d'occupation:

- le crédit d'impôt est restitué avec les intérêts légaux, et le solde du crédit disponible pour une nouvelle acquisition est entièrement reconstitué, donc réutilisable à hauteur de 20.000 euros;
- le crédit d'impôt n'est pas restitué (conditions remplies ou dispense accordée) et seul le montant résiduel, s'il y en a, peut être utilisé pour une nouvelle acquisition.

D'un point de vue budgétaire, l'impact de la nouvelle mesure sera minime, étant donné que seuls les intérêts légaux à servir par les bénéficiaires n'ayant pas obtenu dispense des conditions de délai

peuvent être considérés actuellement comme recettes. En effet, un remboursement du principal reconstitue le crédit d'impôt, dont les demandeurs pourront de nouveau profiter pour toute acquisition future, et les droits normaux d'enregistrement et de transcription seront exigibles pour les acquisitions dans tous les cas où le crédit d'impôt sera épuisé.

A l'article 11, l'ajout – au premier tiret de l'énumération (ligne 4) – des mots „constatée par certificat médical“ appelle le commentaire suivant: la disposition actuelle pouvant, de par la généralité des termes employés, représenter une porte ouverte à toutes sortes d'abus, l'administration estime que le certificat médical doit exprimer une relation de cause à effet entre la maladie constatée et l'obligation de changer de logement.

La présentation d'un certificat médical, exposant que l'impossibilité d'occuper l'immeuble résulte bien de la situation de santé du demandeur, sera désormais nécessaire.

2) Les nouvelles mesures ne s'appliqueront qu'aux acquisitions constatées par acte notarié passé à partir du 1er janvier 2008, celles situées antérieurement restant soumises aux anciennes dispositions.

3) Du fait de la modification de la définition d'une „acquisition“ à l'article 5 de la loi du 30 juillet 2002, les exonérations prévues aux articles 636-17 de l'article 13 et 577-10 de l'article 14 du projet de loi n'ont plus de raison d'être. Les actes constitutifs ou translatifs du droit d'emphytéose et les actes constitutifs ou translatifs du droit de superficie tombent sous les dispositions de la loi modifiée du 30 juillet 2002.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696 - Dossier consolidé : 222

5696/08

N° 5696⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

AVIS DU SYVICOL

(18.9.2007)

CONSIDERATIONS GENERALES

Pour faire face au problème de la pénurie de logement, le gouvernement entend par le biais du présent projet de loi promouvoir l'habitat et instituer une politique active de maîtrise du foncier. La mise en place d'une panoplie de nouvelles mesures et l'amélioration des instruments existants sont censées aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg afin de stabiliser, voire de faire baisser durablement le prix du foncier et de l'habitat.

Le projet de loi porte sur 5 axes principaux:

- 1) Pacte Logement
- 2) Droit de préemption
- 3) Droit d'emphytéose et de superficie
- 4) Mesures administratives et fiscales
- 5) Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

En tant que porte-parole des communes, le SYVICOL regrette de ne pas avoir été associé aux réflexions du gouvernement dès le stade d'élaboration du présent projet de loi impliquant pourtant sensiblement le secteur communal, ce qui nous ramène à la sempiternelle revendication d'une consultation systématique du SYVICOL de la part du gouvernement lorsque sont élaborés des textes législatifs ayant des répercussions au niveau communal.

I.- Pacte logement

Afin d'atteindre les objectifs fixés, l'Etat aspire, à raison, à une collaboration étroite avec les communes afin que celles-ci participent activement aux efforts et mesures du Gouvernement tendant à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

Par la signature de la convention avec l'Etat, représenté par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et le Ministère du Logement, les communes s'engagent à assumer un rôle actif dans la création de nouveaux logements sur leur territoire en vue d'augmenter leur population de plus de 15% sur une période de 10 ans.

L'Etat, pour sa part, contribuera au financement des frais engendrés par la création des équipements collectifs par le biais d'une aide en capital unique forfaitaire de 4.500 € par an pour tout habitant supplémentaire dépassant la croissance de 1% de la population. La participation étatique est expressément liée au respect des conditions et obligations retenues dans la convention.

Le montant de cette aide est porté à 6.750 € pour les communes dont le développement est jugé prioritaire par l'IVL et qui s'engagent à respecter certaines conditions supplémentaires, notamment la réalisation prioritaire de projets dans des zones situées favorablement par rapport au transport public et présentant des densités du bâti élevées devant dépasser les 25 logements par hectare.

A partir de l'année 2017, soit après 10 ans d'application des présentes dispositions, le montant de cette aide diminuera à raison de 900 € par an pour être payé une dernière fois au courant de l'année 2021.

Il est par ailleurs rappelé que la participation étatique devra être portée par les communes sur un fonds de réserve destiné à contribuer au financement d'infrastructures liées à la création des équipements collectifs, au sens de l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, article que le présent projet de loi propose de modifier.

*

D'une manière générale, le SYVICOL constate que le pacte logement engage uniquement les communes signataires, son effet, comparé aux objectifs fixés, sera dès lors limité.

En signant le pacte logement, les communes s'engageront à augmenter leur population de plus de 15% sur une période de 10 années. Le SYVICOL juge que le seuil des 15% est trop ambitieux et devrait être proratisé.

De plus, les dispositions relatives au pacte logement étant censées entrer en vigueur au 1er janvier 2007, les communes qui ont investi dans le foncier avant cette échéance ne verront pas récompensées leurs efforts. Le SYVICOL estime d'ailleurs que le retard engendré par la procédure d'approbation du présent projet de loi risque de modifier le calendrier projeté.

Il ressort d'une réponse du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 6 juin 2007 à la question parlementaire No 1747 que la liste exhaustive des 39 communes, déclarées prioritaires par l'IVL, fut arrêtée par le conseil de gouvernement en sa séance du 19 octobre 2006. Dans un souci de transparence, le gouvernement aurait dû attirer l'attention des communes aux critères qui ont déterminé l'inclusion ou non d'une commune sur ladite liste, critères qui sont énumérés dans l'exposé des motifs du présent projet de loi. Le SYVICOL plaide également pour une plus grande souplesse dans la désignation des communes jugées prioritaires dans le cadre du „pacte logement“.

La participation de l'Etat est payée pour chaque nouvel habitant au-delà de la croissance d'1% pour l'année en cause. Pour bien comprendre ce mécanisme, il y a lieu de l'étudier grâce à un exemple pratique. Partant d'une population de 5.000 habitants au 1.1.07, une commune (non IVL) touchera dès lors 4.500 € par habitant supplémentaire à partir du 51e habitant. Cette commune comptant 5.100 habitants au 1.1.08, touchera dès lors $50 * 4.500$ € soit 225.000 € en 2008 et devra totaliser 5.152 habitants en 2009 pour respecter ses engagements pris par la signature du pacte logement et toucher 4.500 € pour chaque habitant supplémentaire. Comme la population devra croître d'année en année de manière exponentielle par rapport à l'année précédente, les communes auront intérêt à contrôler la croissance annuelle de leur population pour ne pas trop s'éloigner des seuils qui se cumuleront afin d'atteindre les objectifs fixés par le pacte logement et de bénéficier de la participation financière de l'Etat.

Dans un souci de transparence et de simplification, le SYVICOL propose dès lors de se baser plutôt sur une croissance annuelle linéaire de la population en prenant comme date de référence le 1er janvier de l'année de signature de la convention.

Le SYVICOL demande d'ailleurs au gouvernement de faire preuve d'une certaine indulgence dans le versement des aides aux communes afin de pouvoir compenser, le cas échéant, une année de moindre croissance par une progression subséquente l'année suivante.

Tout en saluant le principe d'une participation financière de l'Etat aux frais des communes engendrés par l'augmentation de leur population, le SYVICOL juge que les montants de 4.500 € respectivement 6.750 € sont insuffisants pour couvrir les frais des nouveaux équipements collectifs à réaliser suite à l'accroissement de la population, d'autant plus que cette incitation diminuera à raison de 20% par an à partir de la 10ème année d'application de la loi alors que les frais récurrents durables, à savoir les frais de personnel, de maintenance et de réparation à charge des communes subsisteront. Il est indéniable que l'augmentation de la population aura des conséquences sur le plan de l'organisation technique et administrative des communes, qui se traduira notamment par des besoins en personnel supplémentaire qui grèveront durablement les budgets communaux. Le SYVICOL se doit d'attirer l'attention sur le caractère contraignant des dispositions retenues dans le modèle de pacte logement annexé dans le commentaire des articles du présent projet de loi. La signature de la convention engagera les communes à long terme et hypothéquera substantiellement leur politique future.

Le SYVICOL se demande d'ailleurs quels éléments ont été pris en considération pour en venir aux montants de 4.500 €, respectivement 6.750 €.

Le SYVICOL salue le fait que le projet de loi retient expressément que l'aide en capital est indépendante d'autres subsides accordés aux communes. L'attribution de ces recettes affectées devrait cependant se faire dorénavant en fonction de critères équitables et transparents afin de garantir aux communes une plus grande prévisibilité de leurs dépenses, ce qui correspond à une revendication de longue date du SYVICOL.

La croissance de la population est constatée, soit sur base des chiffres du STATEC, soit sur base des registres de la population de la commune. Comme ces données divergent fréquemment, le SYVICOL propose de se baser sur les chiffres des registres de la population.

Pour alléger la procédure d'approbation de la convention par le ministre de tutelle (article 173ter de la loi communale), le SYVICOL propose d'insérer une disposition dans le présent projet de loi stipulant que la signature du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire vaut approbation: difficile d'imaginer en effet que le ministre refuse l'approbation d'une convention qu'il a lui-même cosignée.

Le SYVICOL se demande finalement s'il est loisible à une commune de signer la convention à une date postérieure à l'entrée en vigueur du présent projet de loi et le cas échéant, sous quelles conditions. Une commune pourra en effet très bien se résoudre à intégrer le pacte logement avec l'Etat en cours de route, ceci en fonction de l'évolution de sa situation générale, notamment après l'adaptation ou la refonte de son PAG ou après s'être rendue conforme aux principes de l'IVL.

II.- Droit de préemption

Le droit de préemption permet à une commune, au Fonds du Logement et à l'Etat, d'acheter en priorité, par substitution à l'acheteur, des terrains non bâtis mis en vente dans des zones préalablement définies en dehors du périmètre d'agglomération. Le but de cette procédure est de réaliser des opérations d'intérêt général, des équipements d'intérêt collectif et infrastructures publiques, des logements à coût modéré ou de type social, de lutter contre l'existence de terrains abandonnés et de constituer une réserve foncière.

Le projet de loi énumère les aliénations, biens et cessions qui sont exclus du droit de préemption, dont notamment certaines opérations familiales, les cessions à titre gratuit et les ventes publiques.

Un droit de préemption est conféré aux communes sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Un droit de préemption est conféré au Fonds du logement sur les terrains sis dans les zones d'aménagement différé, dans les zones de réserves foncières et dans les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Un droit de préemption prioritaire est conféré à l'Etat sur les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Le droit de préemption sera une alternative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, devenue inapplicable depuis les arrêts prononcés par la Cour constitutionnelle des 7 février 2003 et 12 mai 2006. La Chambre des Députés vient d'ailleurs de réviser, en première lecture, l'article 16 de la Constitution en vue d'agencer la procédure d'expropriation pour débloquer la situation.

*

Le SYVICOL rend attentif à la lourdeur administrative risquant de ralentir sensiblement l'activité immobilière. Toute cession de terrain tombant sous les dispositions du présent titre sera en effet bloquée jusqu'à ce que les pouvoirs publics respectifs, notamment les communes, renoncent à l'exercice de leur droit de préemption et ce endéans un délai de 2 mois après la notification par le notaire. En pratique, le notaire préviendra les communes, dont le collège échevinal portera, le cas échéant, la décision d'acquisition au vote du conseil communal, délibération qui devra être approuvée par le ministre de tutelle. Ce n'est qu'après cette approbation ministérielle que la commune pourra informer le notaire

qu'elle entend faire valoir son droit de préemption et ce aux prix et conditions fixées préalablement. A noter que ces dispositions diffèrent sensiblement de celles en vigueur en France, où les communes peuvent se porter acquéreuses à un prix renégocié. Il est peu réaliste que cette procédure pourra être bouclée endéans le délai de 2 mois prévu par le présent projet de loi. Aussi, le SYVICOL se joint à ceux qui proposent de réformer l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en vue de supprimer l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption.

Un droit de préemption est notamment conféré aux communes et au Fonds de Logement sur les terrains sis dans les zones adjacentes au périmètre d'agglomération. Il y a lieu de remarquer que le terme „*adjacent*“ peut donner lieu à des interprétations diverses.

Le SYVICOL regrette que les ventes publiques soient exclues du droit de préemption sous prétexte d'une limitation de la charge de travail des notaires, alors que le commentaire des articles annonce d'ores et déjà une éventuelle extension à ce type d'opérations. L'aliénation d'immeubles par ventes publiques pourrait effectivement être un moyen pour contourner le droit de préemption.

L'exercice du droit de préemption par les communes présuppose qu'elles disposent des ressources financières suffisantes pour pouvoir prétendre à la constitution de réserves foncières. Or, les moyens financiers limités de la majorité des communes ne leur permettront guère de s'aventurer dans des opérations immobilières d'envergure.

III.- Emphytéose et droit de superficie

Par le biais du présent projet de loi, le gouvernement entend moderniser les anciennes législations de 1824 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et entend faire de l'emphytéose et du droit de superficie des instruments privilégiés pour la mise à disposition du foncier par les pouvoirs publics.

Le droit d'emphytéose est un droit réel temporaire qui confère à son titulaire (l'emphytéote) la jouissance d'un immeuble qui appartient à une autre personne (le propriétaire), à charge de payer à ce dernier une redevance annuelle. Les éventuelles constructions érigées par l'emphytéote reviendront au propriétaire au terme du titre constitutif conclu pour une durée de 27 à 99 ans, sauf renouvellement.

Le droit de superficie est un droit réel qui permet au superficiaire de construire et d'être propriétaire de bâtiments sur le terrain d'un autre. A l'expiration du titre constitutif d'une durée maximale de 99 ans et sauf renouvellement, le superficiaire aura le droit de se faire rembourser la valeur des bâtiments qu'il a construits.

*

Le SYVICOL salue la modernisation de la législation sur l'emphytéose et le droit de superficie.

Il constate que les formules de l'emphytéose et du droit de superficie connaissent actuellement un franc succès dans les communes, ce qui laisse sous-entendre que de nombreux particuliers se sont accommodés de ces formules qui leur procurent un avantage économique indéniable étant donné que le prix du terrain, élément renchérissant dans l'acquisition d'un logement, est quasiment neutralisé.

Pour montrer davantage l'attractivité de ces formules, il serait d'ailleurs opportun de sensibiliser la population aux possibilités que leur offrent ces instruments. A noter que le droit de superficie paraît être l'instrument le mieux adapté à la mentalité luxembourgeoise puisqu'il permet au superficiaire d'être propriétaire de son immeuble.

Le SYVICOL prend note du fait que l'intention du gouvernement est de généraliser les formules de l'emphytéose et du droit de superficie lors de la mise à disposition de terrains communaux. Il convient cependant de rappeler que les communes ne disposent pas toutes de réserves foncières importantes pouvant être libérées pour la construction de logements. D'autre part, l'acquisition de terrains à bâtir n'est une option viable que pour les communes aisées puisqu'elle nécessite un investissement initial important alors que les retours financiers à court terme que procure un bail emphytéotique sont plutôt modestes.

Le droit d'emphytéose doit être établi pour un terme variant de 27 à 99 ans. De l'avis du SYVICOL, le délai de 27 ans est trop court. Il est à craindre en effet que ce délai ne donne lieu à certains abus sachant qu'au terme du titre constitutif, l'immeuble construit risque de revenir au propriétaire du terrain.

Un devoir de conseil et d'information devrait dès lors incomber aux notaires. Le SYVICOL constate qu'il est dans l'intérêt social de l'emphytéote de négocier une durée maximale de son droit, renouvelable à son terme.

IV.- Mesures administratives et fiscales

1. *Taxe communale spécifique sur certains immeubles*

A partir de l'année 2009, les communes seront autorisées à percevoir une taxe annuelle spécifique sur les logements inoccupés ainsi que sur les terrains à bâtir pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'un projet de construction sont achevés depuis 3 ans et ne sont pas affectés à la construction.

Un immeuble est censé inoccupé si personne n'y est inscrit sur les registres de la population, ni recensé en qualité d'occupant d'une résidence secondaire, et ce pendant une période de 18 mois consécutifs.

Le projet de loi sous examen fixe le cadre général et les limites maximales pour l'application de ladite taxe (immeubles non bâtis: 15 € par mètre carré de la surface de la parcelle, immeubles bâtis: 500 € par logement la 1^{ère} année de taxation, 1.000 € la 2^e et 1.500 € les années suivantes). Les communes seront libres d'introduire ou non ladite taxe et d'en déterminer les modalités, notamment les exceptions. En revanche, les communes signataires du „pacte logement“ seront obligées de l'introduire.

*

Le SYVICOL tient à remarquer que l'article définissant les terrains à bâtir soumis à la taxe spécifique (article 16b) manque de lisibilité de par ses renvois à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et à l'article 37, alinéa 3 de la loi sous examen. L'agencement actuel de cet article peut en effet donner lieu à confusion.

Pour que cette taxe produise l'effet recherché – l'augmentation de l'offre foncière et la stabilisation des prix au niveau national – elle devrait, selon le SYVICOL, être appliquée sur l'ensemble du territoire luxembourgeois. D'autre part, le risque est bien réel que les propriétaires chercheront de contourner la taxe, vu les exceptions diverses pouvant déroger à son paiement prévues dans le projet de loi. Enfin, il faut craindre que ceux qui paieront effectivement la taxe, soient probablement tentés de la répercuter sur le prix du terrain. Il est évident que le renchérissement du foncier qui en résultera est contraire aux objectifs escomptés.

Le SYVICOL rend attentif à la procédure administrative extrêmement lourde prévue pour la mise en place et l'application de la taxe de non-occupation. La procédure préconisée par les auteurs du présent projet de loi est difficilement applicable par les communes et démontre qu'ils sont loin de la réalité communale quand ils évoquent par exemple une „*police communale faisant ses rondes*“. Par ailleurs, à défaut de domicile ou siège social connu du redevable, la notification quant à la redevance de la taxe „*devra être valablement faite par affichage sur le site de l'immeuble concerné*“. S'ensuit alors une éventuelle procédure de contestation pouvant durer jusqu'à 6 mois.

Il est vrai que la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation permet aux communes d'obliger les propriétaires à déclarer les immeubles ou parties d'immeubles non occupés et leur confère la possibilité de disposer d'une base de données afférente. Or, nonobstant les moyens de contrôle que peuvent constituer les registres de la population et le dernier recensement fiscal de la population, les communes rencontreront des difficultés d'ordre pratique et technique pour gérer et faire la mise à jour de ces données ainsi que pour assurer le suivi des exceptions.

Le SYVICOL émet ses réserves quant à la mise en œuvre pratique de la présente taxe qui est assortie de procédures administratives guère proportionnelles au résultat escompté.

2. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal (exonération tenant à la qualité de l'acquéreur et du cédant)

Le projet de loi introduit à partir de 2008 une exemption partielle ou totale des bénéfices de plus-values si le bénéfice est réalisé lors d'une vente au profit d'une commune, de l'Etat ou du Fonds du Logement, dans le cadre de son droit de préemption.

*

Le SYVICOL salue les présentes mesures devant inciter les personnes physiques à vendre prioritairement aux pouvoirs publics et notamment aux communes. A condition que celles-ci disposent de moyens financiers suffisants, elles pourront se doter de réserves foncières leur permettant de jouer un rôle proactif en mettant les terrains sur le marché immobilier.

V.- Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

1. Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Le projet de loi sous examen étend la participation de l'Etat, réservée jadis aux seuls terrains à bâtir, aux terrains non viabilisés sis dans des zones destinées à l'habitation et aux terrains adjacents au périmètre d'agglomération. Par ailleurs, l'aide étatique en faveur des communes est augmentée de 10% pour atteindre le montant de 50% réservé à l'acquisition de terrains destinés à des logements à coût modéré.

*

Le SYVICOL salue cette mesure tout en constatant qu'une part de 50% restera toujours à charge des communes. Il tient à attirer l'attention sur l'investissement considérable qui devra être réalisé par les communes, sachant que selon la fiche financière annexée au présent projet de loi, l'impact financier à charge du budget étatique est estimé à 5,5 Mio € par an et que le montant à charge des communes sera dès lors équivalent.

2. Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Le gouvernement profite du présent projet de loi pour amender différents articles de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et pour introduire une taxe spéciale de non affectation à la construction en vue d' „éviter tout renchérissement non indispensable“ et „endiguier la spéculation ou la rétention foncière“.

*

Le SYVICOL déplore les amendements et adaptations continuels de cette loi qui, d'une part, risquent de nuire à la lisibilité et à la cohérence des textes et, d'autre part, font planer un sentiment d'insécurité constant sur les communes qui sont en train d'adapter ou de refondre leur PAG.

Comment justifier, en effet que, parallèlement aux modifications proposées dans le projet de loi sous examen, le projet de loi-cadre sur l'eau entend également modifier certains passages de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (y compris l'article 24(2) amendé dans les deux textes)? Qui plus est, un groupe de travail mis en place au niveau du ministère de l'Intérieur serait en train de remettre sur le métier l'ensemble de la loi en vue de proposer des améliorations à certains passages qui posent des difficultés pratiques sur le terrain.

Ne faudrait-il dès lors pas attendre les conclusions de ce groupe de travail avant de se lancer dans un morcellement incohérent du texte?

Toujours est-il, les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la taxe de participation au financement des équipements collectifs (article 24(2)) seront désormais fixées par un règlement grand-ducal, dont les dispositions ne sont d'ailleurs pas encore connues. Le SYVICOL

s'oppose à cette restriction de la marge de manoeuvre des communes qui, dans le passé, pouvaient fixer en toute autonomie ladite taxe et ses modalités d'application.

Le Gouvernement entend également amender l'article 34 de ladite loi probablement en anticipation à un jugement en annulation récent de la cour administrative révisant l'interprétation donnée jusqu'à présent par le ministère de l'Intérieur à l'article en question. Les modifications proposées visent à restreindre davantage l'autonomie des communes qui ne seront dorénavant plus libres d'affecter l'indemnité compensatoire aux fins qu'elles le jugent utiles. L'indemnité compensatoire servira dorénavant strictement à „*l'acquisition de terrains à proximité du PAP en vue d'y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics tels que l'aménagement des réseaux de circulation ...*“ Au lieu cependant de préciser les conditions de paiement de l'indemnité compensatoire, la présente disposition ne fait qu'ajouter à la confusion. En effet, l'expression „*terrains à proximité du PAP*“ est trop vague pour ne pas donner à nouveau lieu à des interprétations divergentes. Qu'advient-il par ailleurs à cette indemnité si ces terrains ne sont pas à vendre ou ne se prêtent pas à la réalisation desdits travaux? Le SYVICOL s'oppose catégoriquement aux présentes dispositions qui vont clairement à l'encontre de l'autonomie communale.

Par ailleurs, dans le cadre de l'extension de ses missions énumérées à l'article 32 du présent projet de loi, le Fonds de Logement pourra dorénavant constituer des réserves foncières selon l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le SYVICOL demande cependant que la loi stipule expressément qu'un accord doit être sollicité préalablement par le Fonds auprès des communes concernées pour la constitution de telles zones.

En revanche, le SYVICOL ne peut qu'approuver la modification tendant à permettre des dérogations ponctuelles et circonscrites de certaines dispositions du PAG par un PAP „*garantissant une certaine qualité urbanistique*“, dans le cadre des dispositions transitoires de l'article 108bis puisque ceci devrait conduire à un allègement des procédures. Le SYVICOL se demande toutefois si la notion de „*qualité urbanistique*“ ne donnera pas lieu à des interprétations contradictoires.

Le SYVICOL consent à l'instauration d'une taxe annuelle de non-affectation à la construction à payer par les propriétaires des terrains à bâtir sur lesquels aucune construction n'aura été réalisée dans un délai de 3 ans après l'ordonnance d'une autorisation de bâtir par le conseil communal.

3. Modifications de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs et de la loi sur l'impôt foncier

Le projet de loi sous examen entend procéder à une mini-réforme de la législation relative à l'impôt foncier à partir de l'année d'imposition 2008. Celle-ci consiste à reclasser la catégorie „*immeubles non bâtis*“ en vue de dissocier les terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis relevant de cette catégorie et à abolir les liens entre l'impôt foncier A et l'impôt B tout en différenciant cet impôt en fonction du type des propriétés foncières.

*

Le SYVICOL se félicite de ce que le gouvernement ait transposé en partie une motion prise à l'unanimité par la Chambre des Députés en novembre 2003 lors du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes et invitant le gouvernement à procéder à une réforme de l'impôt foncier et à abolir dans l'immédiat l'article 1er de l'arrêté grand-ducal du 27 juin 1967 du code fiscal, qui stipule que les taux A et B sont liés.

Le SYVICOL est cependant d'avis que les ajustements énoncés dans le présent projet de loi ne peuvent être qu'une étape en vue d'une réforme en profondeur de l'impôt foncier. Alors que l'impôt foncier représente dans la plupart des pays européens, une des recettes les plus importantes des collectivités locales, elle est dérisoire au Luxembourg et aucunement proportionnelle aux efforts nécessaires pour son recouvrement. Pour transformer cet impôt en véritable instrument d'une politique fiscale communale transparente et équitable, il n'y a dès lors pas d'alternative à une modification générale des valeurs unitaires. La marge de manoeuvre des communes est en effet limitée, en raison de l'inadéquation des valeurs unitaires qui sont calculées jusqu'à ce jour en référence à la situation des prix de 1941.

*

CONCLUSIONS

Le marché de l'immobilier luxembourgeois est marqué par un déséquilibre flagrant entre l'offre et une demande surpuissante, stimulée par une croissance démographique très dynamique, la multiplication des ménages et une répartition géographique inégale. Au vu de récentes expertises, le Luxembourg souffrirait moins d'une pénurie du foncier que d'une flambée des prix exorbitante: selon l'Observatoire de l'Habitat, une hausse du prix de vente de 13% pour les maisons et de 8% pour les appartements a été constatée entre 2004 et 2006 (prix à l'offre).

Le défi que le gouvernement veut relever par le biais du projet de loi est donc d'augmenter l'offre de logements pour endiguer la hausse des prix du foncier en vue de permettre aux citoyens d'avoir accès à des logements à prix abordables.

Sur le principe, le SYVICOL ne peut qu'appuyer cette démarche volontariste du gouvernement. Il convient d'ailleurs de relever que, depuis l'annonce par le gouvernement de vouloir inciter les communes à jouer un rôle proactif dans le domaine du logement, beaucoup de communes ont déclaré publiquement leur intention de signer le pacte proposé par l'Etat. Le SYVICOL espère que cette action concertée de l'Etat et des communes portera ses fruits à moyen terme.

La réussite du projet de loi dépend cependant largement des moyens financiers et des réserves foncières souvent inégales des communes. Les incitations financières prévues ne suffiront sans doute pas pour permettre aux communes financièrement plus faibles de mener une politique de logement ambitieuse, en achetant par exemple des terrains à une grande échelle. Une condition sine qua non de l'augmentation de la marge financière des communes est une réforme en profondeur du système de financement du secteur communal, comme le réclame depuis longtemps le SYVICOL. Il conviendrait par ailleurs d'explorer davantage la possibilité des partenariats public-privé, instrument qui permettrait aux autorités publiques de construire plus rapidement, à un moindre coût et d'amortir leurs frais sur une plus longue période.

D'autre part, il convient de noter que le projet de loi a suscité de grandes attentes au sein de la population. En même temps, la perception que la responsabilité pour faire baisser les prix du foncier est entièrement aux mains des communes, est en train de s'enraciner dans les esprits. Or, l'influence du secteur communal sur le marché de l'immobilier, même dans l'hypothèse où les instruments mis à disposition par le présent projet de loi produisent les résultats escomptés, ne sera toujours que relative. L'évolution de la situation économique et sociale du pays, les multiples facettes de la politique gouvernementale, les stratégies du secteur immobilier sont autant d'éléments qui peuvent avoir un impact sur l'offre et la demande. Ce message devrait être communiqué sans ambiguïté au public, afin d'éviter à ce que, au cas où aucune amélioration substantielle sur le marché de l'immobilier ne serait observée à moyen terme, les communes n'en soient tenues responsables.

Le SYVICOL constate que le présent projet de loi est déposé alors que quatre plans directeurs sectoriels sont en cours d'élaboration dans les domaines des transports, des grands espaces paysagers et forestiers, des zones d'activités économiques et du logement. Le plan sectoriel logement en particulier, est censé étudier, sur base de l'évolution démographique et d'une analyse de la capacité de construire, les besoins en logements à l'horizon 2021 et concevoir un programme de construction de logements. Ce dispositif serait complété par un plan d'action intégratif ayant pour objet d'une part l'évaluation des incidences de la politique de logement sur le trafic, l'environnement et l'aménagement du territoire en général, et d'autre part, l'impact des plans sectoriels précités sur la construction de logements.

L'interdépendance du présent projet de loi et des plans directeurs sectoriels précités étant évidente, le SYVICOL estime qu'il aurait été préférable de mettre en vigueur les plans directeurs en même temps que le pacte logement, en vue de garantir une politique de développement du territoire cohérente, intégrée et durable.

Dans ce contexte, le SYVICOL s'inquiète d'ailleurs de l'impact desdits plans directeurs sectoriels sur les PAG que les communes s'appêtent à remettre sur le métier pour se conformer aux exigences de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement des communes et le développement urbain. Ces plans sectoriels, qui seront mis en application par voie de règlement grand-ducal se superposeront aux PAG des communes et introduiront des contraintes supplémentaires dont les communes devront tenir compte.

D'une manière générale, le SYVICOL constate que, à côté du projet de loi sous examen, de nombreux chantiers gouvernementaux qui ont un impact direct sur le secteur communal sont actuellement

ouverts: IVL, loi du 19 juillet 2004, plans sectoriels divers, agriculture, protection de la nature, loi-cadre sur l'eau ... D'une perspective communale, la cohérence et les effets de synergie entre tous ces chantiers ne sont pas toujours visibles, alors qu'ils s'imbriquent manifestement les uns dans les autres.

Le SYVICOL considère, par ailleurs, que le présent projet de loi ne tient pas suffisamment compte de considérations sociales, alors qu'il existe un lien étroit entre politique sociale et politique de logement. S'il est vrai qu'il entend promouvoir la mise à disposition de logements sociaux et la réalisation de logements à coût modéré, il faut absolument veiller à ce qu'un accès au logement de qualité à des prix abordables sera garanti aux jeunes et aux personnes à bas revenus et/ou socialement défavorisées afin de lutter efficacement contre l'exclusion sociale. Il ne faut d'ailleurs pas non plus méconnaître les risques progressifs du surendettement accentués par la progression des taux des crédits immobiliers. Le présent projet de loi étend les missions du Fonds de Logement, mais reste cependant muet quant à son rôle d'agence immobilière sociale qu'il devait assumer selon la déclaration gouvernementale de 2004. Il y aurait également lieu de préciser davantage les conditions d'une possible gestion du parc locatif des communes par le Fonds.

Finalement, le SYVICOL considère qu'une simplification administrative devant alléger et assouplir sensiblement les procédures d'approbation, dans le domaine de l'aménagement communal, pourrait atténuer durablement les tensions sur le marché immobilier. Il est à espérer que le groupe de travail technique chargé de réviser la législation afférente ne négligera pas cette piste, notamment les dispositions relatives aux PAP. Dans cet ordre d'idées, le SYVICOL soutient également l'idée de la mise en place, au niveau de l'Etat, d'un guichet unique en matière d'urbanisme devant sensiblement accélérer et simplifier les procédures d'approbation.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/09

N° 5696⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (9.10.2007).....	1
2) Texte coordonné.....	9

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(9.10.2007)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous saisir pour avis d'une série d'amendements au projet de loi sous objet, arrêtés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement lors de sa réunion du 8 octobre 2007.

Vous trouverez également à titre d'information en annexe à la présente un texte coordonné du projet de loi tel que proposé par la Commission.

Amendement 1

Le troisième alinéa de l'**article 1er** est à modifier comme suit:

„Cette participation se fera sous forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire destinés tant à l'accession à la propriété qu'à la location dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années, d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée.“

Commentaire:

La Commission est d'avis que le pacte logement devrait également inciter les communes d'une part à créer davantage de logements dans le domaine social destinés notamment à la location afin de garantir une certaine mixité de la population à travers le pays, et d'autre part à augmenter la densité de leur bâti afin de réaliser une utilisation plus rationnelle du sol lors de la construction de logements et de contribuer ainsi à la réduction du coût du terrain dans le prix d'acquisition du logement en question.

Amendement 2

A l'**article 2** du projet de loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° L'alinéa 1 est complété comme suit:

„Cependant, le seuil minimum de croissance se situe à 30 habitants par an en chiffres absolus.“

2° L'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 3 et 4:

„Les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, et dont la population a connu une croissance supérieure à 1% par année au cours des cinq dernières années précédant la mise en vigueur de la présente loi, peuvent demander à ce que la période d'engagement de dix ans soit calculée à partir de l'an 2003. Le premier paiement de la contribution qui se fera en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003.“

3° L'avant-dernier alinéa est modifié comme suit:

„Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire et de 70% pour les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare.“

Commentaire:

1° Un des objectifs de la contribution financière est de soutenir les communes lors de la réalisation de nouvelles infrastructures socio-économiques et autres équipements collectifs résultant de l'accroissement de leur population. Or, ce besoin en infrastructures et équipements nouveaux ne se fait ressentir qu'à partir d'un certain accroissement de la population en nombre absolu.

2° Dans la foulée de la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, certaines communes rurales ont consenti des efforts substantiels pour augmenter le parc logement sur leur territoire.

Afin de ne pas exclure du bénéfice du pacte logement ces communes qui ont connu un accroissement non négligeable de leur population au cours des cinq années précédant la mise en vigueur de la présente loi, il est proposé de leur accorder le choix d'opter pour une prise en compte de la période de calcul de la participation financière de l'Etat prévue par le pacte, s'étendant des années 2003 à 2012 au lieu des années 2007 à 2016. La liquidation des subventions s'effectuera toutefois dans ce cas selon la même échéance que celle des communes dont la période de calcul s'étend de 2007 à 2016. Le premier paiement de la contribution se fera en 2008 calculé sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003, le second en 2009 calculé sur base de la croissance dépassant 1% pour l'année 2004 et ainsi de suite jusqu'en 2017 où le dixième paiement se fera sur base de la croissance dépassant 1% pour l'année 2012.

Ce choix accordé aux communes facilitera surtout aux communes rurales qui ont connu une forte progression de leur population au cours des dernières années l'adhésion au pacte logement.

3° Les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, sont dotés de missions spéciales plus importantes et par conséquent plus onéreuses que celles auxquelles doivent faire face les autres communes. En tant que localités centrales, ces centres doivent disposer d'équipements collectifs qui tiennent compte, voire peuvent même résulter de l'accroissement de la population des communes environnantes. Il est par conséquent proposé d'augmenter la dotation financière pour les communes désignées comme centre de développement et d'attraction.

Amendement 3

L'**article 3** est complété par les deux alinéas suivants:

„L'exercice du droit de préemption peut se faire au profit d'un autre promoteur public visé à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.“

Les droits de préemption institués par le présent titre doivent être exercés dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public, de constituer des réserves foncières et de réaliser des logements à coût modéré.

Commentaire:

1° Dans la pratique, il s'avère que les communes ne sont pas toujours en mesure de faire face à la dépense que représente l'acquisition d'un terrain, alors qu'elles aimeraient voir affecté ledit terrain à la construction de logements à coût modéré sans devoir se porter elles-mêmes acquéreuses du terrain en question. Dans de telles circonstances, il semble utile que les communes – qui sont elles aussi promoteurs publics – puissent exercer le droit de préemption au profit d'un autre promoteur public visé par la législation concernant l'aide au logement.

2° L'exposé des motifs du présent projet de loi précise que les droits de préemption sont exercés dans l'intérêt général avec indication de certains cas dans lesquels ils pourront être exercés. Afin de souligner le caractère contraignant des pouvoirs préemptant, il est préférable d'intégrer le principe de l'intérêt général expressis verbis dans le corps même du projet.

Il ne semble pas requis de définir plus précisément et restrictivement la notion d'intérêt général mais de se référer plutôt à la jurisprudence, laquelle retient notamment:

- „pour la commune, (...) la conception de l'utilité publique est donnée dès qu'il s'agit d'un intérêt général compris dans le cadre de la mission légale de la commune (...)“;
- „le fait qu'une expropriation permette de satisfaire certains intérêts privés n'est pas de nature à l'entacher automatiquement de détournement de pouvoir si la satisfaction de ces intérêts privés permet en réalité de satisfaire l'intérêt général“.

Amendement 4

A l'**article 4** du projet de loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° L'alinéa 1 est modifié comme suit:

„Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés à l'article 3.“

2° A l'alinéa 3, les 1er et 4e tirets sont modifiés comme suit:

„– les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
– les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré,“.

3° L'alinéa 3 est complété par les deux tirets suivants:

„– tout échange de terrains sans soulte ou avec soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain échangé, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
– les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.“

Commentaire:

1° Indépendamment du fait que le droit de préemption s'applique, selon l'article 4 du projet, à „toute aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article 3“, que toute aliénation se définit comme toute transmission du droit de propriété et qu'un apport en nature d'un bien immobilier opère bel et bien un tel transfert de propriété entre l'apporteur et la société en cause, il est néanmoins proposé – afin d'éviter toute discussion sur le sujet – de compléter le premier alinéa de l'article 4.

2° Il convient de préciser les deux tirets en question.

3° La présente loi ne doit pas faire obstacle aux opérations d'échange de terrains effectuées dans l'intérêt d'une meilleure rentabilité des exploitations agricoles. D'un autre côté, les promoteurs publics désirent acheter, vendre ou échanger des terrains aux fins de se constituer des réserves foncières dans l'intérêt de réaliser notamment des projets de construction de logements à coût modéré. Il n'est pas dans l'intention du présent projet de faire obstacle aux opérations réalisées dans ce but.

Amendement 5

L'**intitulé** du **chapitre 2 du titre 2** du projet de loi est remplacé par l'intitulé suivant:

„Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré“

Commentaire:

Afin de supprimer tout risque de confusion sur la question du terme aliénation, l'intitulé du chapitre 2 du titre 2 du projet est modifié.

Amendement 6

L'**article 7** est complété par l'alinéa suivant:

„Toute convention visée par l'alinéa 1 doit obligatoirement porter la mention suivante: „La présente convention est soumise à la condition suspensive telle que définie à l'article 7 de la loi du xx promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil.“.“

Commentaire:

L'article 7 du projet grève „toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4“ d'une condition suspensive, à savoir la renonciation à l'exercice du droit de préemption par les pouvoirs préemptant. La condition suspensive, qui a pour effet de suspendre la formation du lien de droit entre les parties et de laisser dans l'incertitude l'existence juridique du contrat a, d'un point de vue fiscal, pour effet de suspendre également l'exigibilité des droits d'enregistrement. En pratique, il se pose la question de l'identification par les agents de l'Administration de l'enregistrement et des domaines des contrats grevés de la condition suspensive prévue à l'article 7. Pour résoudre ce problème, il est proposé d'insérer la disposition susmentionnée à l'article 7.

Amendement 7

L'alinéa 1 de l'**article 8** est modifié comme suit:

„Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'ensemble des pouvoirs préemptant défini à l'article 3, au plus tard six semaines avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que les pouvoirs préemptant n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption.“

Commentaire:

Il n'est pas dans l'intention du législateur de retarder la conclusion d'un contrat de vente. Il est évident qu'au cas où le pouvoir préemptant ne délivre pas un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai d'un mois (dans les 15 jours si l'amendement 9 est approuvé), ce qui est considéré comme une renonciation à son droit de préemption, le notaire n'est pas obligé d'attendre le délai de 2 mois (6 semaines si l'amendement 9 est approuvé) avant de pouvoir procéder à l'acte de vente.

Amendement 8

Aux **articles 9 et 10**, l'alinéa 1 est modifié comme suit:

„Art. 9. Dans les quinze jours de la notification effectuée en application de l'article 8, les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire. (...)“

Art. 10. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle telle que visée à l'article 8, point 6°. (...)“

Commentaire:

Le pouvoir préemptant n'a pas à vérifier si le dossier est complet, étant donné que cette responsabilité incombe au notaire qui doit notifier le dossier. Le pouvoir préemptant n'a donc qu'à accuser réception du dossier au notaire s'il veut exercer son droit de préemption. Un délai de 15 jours semble suffisant

pour délivrer un accusé de réception ce qui permet par ailleurs de réduire le temps de la procédure d'un demi-mois.

Amendement 9

L'**article 11** est complété par un alinéa 4 libellé comme suit:

„Dans l'hypothèse où le cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement, conformément au droit commun, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du cédant au paiement de dommages et intérêts.“

Commentaire:

A partir du moment où un compromis ou un projet d'acte d'aliénation est conclu, il y a de la part du propriétaire manifestation d'une volonté certaine de transmettre la propriété de son bien et, par conséquent, transmission d'une offre.

Si l'un ou l'autre pouvoir préemptant décide d'exercer son droit de préemption, il manifeste son accord quant à cette offre.

Tout comme le propriétaire ne peut plus se retirer de l'acte initial sans risquer une demande en exécution forcée ou en dédommagement de la part de „l'acquéreur“ initial (sur base d'une responsabilité contractuelle ou précontractuelle lorsque la validité même de l'opération envisagée est soumise à la rédaction d'un acte authentique), le propriétaire se heurte aux mêmes dangers face au pouvoir préemptant.

Afin d'écartier cependant tout doute quant à l'absence du droit de rétraction du propriétaire, il est proposé d'ajouter un alinéa supplémentaire à l'article 11.

Amendement 10

L'**article 12**, alinéa 1, est modifié comme suit:

„A défaut d'exercice du droit de préemption dans les conditions qui précèdent, le cédant dispose librement de son bien, sauf à devoir le cas échéant respecter la convention, le compromis ou le projet d'acte d'aliénation initialement présenté au notaire, et pour autant que le prix ne soit pas inférieur à celui repris dans le dossier de notification et que l'acte authentique d'aliénation soit passé dans un délai de 3 ans à dater de la renonciation.“

Commentaire:

A défaut d'exercice du droit de préemption, le cédant dispose librement de son bien. Il ne pourra toutefois, pendant les 3 années qui suivent, aliéner son bien à un prix inférieur, sauf à entamer une nouvelle procédure de notification aux pouvoirs préemptant. Il va de soi qu'il devra évidemment respecter les engagements pris antérieurement par rapport à „l'acquéreur“ initial du bien concerné.

Amendement 11

A l'**article 13** du projet de loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° L'alinéa 1 de l'article 636-3 du Code civil est remplacé par le texte suivant:

„Le titre constitutif est un acte d'emphytéose passé entre le propriétaire et l'emphytéote afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale ou prenant la forme d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale ou faire l'objet d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription.“

2° L'article 636-4 est à modifier comme suit:

„Le droit d'emphytéose ne peut être établi pour un terme en dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, elle ne peut être établie pour un terme inférieur à cinquante ans.“

Si le titre constitutif ne prévoit aucun terme ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf ans, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.

Si le titre constitutif prévoit un terme inférieur à vingt-sept respectivement cinquante ans, il y a lieu de rechercher la commune intention des parties, et de requalifier le cas échéant le titre

constitutif ou de prolonger l'emphytéose jusqu'au terme minimal de vingt-sept respectivement cinquante ans."

3° Il est inséré au chapitre II traitant des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire un nouvel article 636-18 du Code civil formulé comme suit:

„Art. 636-18. En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet de l'emphytéose, l'emphytéote bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le propriétaire adresse à l'emphytéote par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le propriétaire doit avertir l'emphytéote qu'il a le droit de faire une contre-proposition. L'emphytéote dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si l'emphytéote a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. L'immeuble ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par l'emphytéote. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits de l'emphytéote portent sur l'ensemble de l'immeuble mis en vente.

En cas de vente de l'immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef de l'emphytéote, l'emphytéote lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur.“

Commentaire:

1° Il est proposé de modifier l'article 636-3 afin de permettre l'établissement d'un titre constitutif par le recours à un acte administratif.

2° La Commission est d'avis que pour le droit d'emphytéose portant sur un immeuble (terrain ou bâtiment) destiné au logement, le terme de 27 ans est insuffisant. Si l'on estime qu'une personne acquiert en propriété un logement à l'âge réaliste de 30 ans (études, épargne etc.), il sera éventuellement contraint de rechercher une nouvelle habitation à l'âge de 57 ans alors que son espérance de vie se situe largement au-delà de cet âge. Afin de garantir la propriété de l'emphytéote pour au moins toute la durée de sa vie, il est proposé de fixer pour les emphytéoses portant sur un immeuble destiné au logement le seuil inférieur à 50 ans.

3° Il est envisagé de prévoir un droit de préemption en faveur de l'emphytéote, à l'instar du mécanisme prévu à l'article 15 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

La numérotation du chapitre III traitant de la fin de l'emphytéose devra alors être revue, pour comprendre les articles 636-19 à 636-23. En tenant compte de l'amendement gouvernemental supprimant l'article 636-17 initial du projet de loi, une adaptation de la numérotation ne sera plus nécessaire. Le nouvel article deviendra l'article 636-17.

Amendement 12

A l'**article 14** du projet de loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° L'alinéa 1 de l'article 577-3 du Code civil est remplacé par le texte suivant:

„Le titre constitutif est un acte de droit de superficie passé entre le propriétaire et le superficiaire afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale ou prenant la forme d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale ou faire l'objet d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription.“

2° Il est inséré à la section 2 traitant des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire un nouvel article 577-11 formulé comme suit:

„Art. 577-11. En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet d'un droit de superficie, le superficiaire bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le propriétaire adresse au superficiaire par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre le propriétaire doit avertir le superficiaire qu'il a le droit de faire une contre-proposition. Le superficiaire dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le superficiaire a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. L'immeuble ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le superficiaire. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits du superficiaire portent sur l'ensemble de l'immeuble mis en vente.

En cas de vente de l'immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du superficiaire, le superficiaire lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur.

Commentaire:

1° Comme pour l'article 636-3, il est proposé de modifier l'article 577-3 du Code civil afin de permettre l'établissement d'un titre constitutif par le recours à un acte administratif.

2° De même, comme pour l'emphytéote, un droit de préemption est prévu en faveur du superficiaire. La numérotation de la section 3 traitant de la fin du droit de superficie devra dès lors être revue pour comprendre les articles 577-12 à 577-15. En tenant compte de l'amendement gouvernemental supprimant l'article 577-10 initial du projet de loi, une adaptation de la numérotation ne sera plus nécessaire. Le nouvel article deviendra l'article 577-10.

Amendement 13

Dans les **articles 19, 21 et 22** du projet de loi, les mots „à la poste“ sont *supprimés*.

Commentaire:

Il est proposé de biffer les termes „à la poste“ figurant dans plusieurs articles du titre 4 du projet de loi, après les termes „par lettre recommandée“.

Amendement 14

A l'**article 32** du projet de loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° Le point 1 est modifié comme suit:

*„1. Aux articles 15 et 20, point b), les termes „à bâtir“ sont *supprimés*.“*

2° Au point 5, le premier astérisque est à remplacer par le texte suivant:

„ réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;“*

Commentaire:

1° Alors que les termes „à bâtir“ sont supprimés aux articles 20 et 22 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, il convient également de les supprimer à l'article 15 de cette loi.

2° Il convient de préciser le texte d'une manière plus appropriée, alors que le Fonds du logement est appelé à devenir, ensemble avec les communes, l'instrument-clé pour une saine maîtrise du foncier.

Amendement 15

Au point 3 de l'**article 33** du projet de loi, l'article 29, paragraphe (5), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifié comme suit:

„(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue par l'article 36 de la présente loi.“

Commentaire:

La notion de „*surface totale nette constructible*“ n’est définie nulle part. Par contre, l’annexe 1 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu d’un plan d’aménagement particulier portant exécution du plan d’aménagement général d’une commune (Mémorial A – No 182 du 18 novembre 2004, p. 2758) définit le calcul du terrain à bâtir net comme suit: „*Le calcul du terrain à bâtir net compris dans un plan d’aménagement particulier est effectué en déduisant du terrain à bâtir brut correspondant la surface de toutes les emprises et de tous les équipements ayant servi à sa viabilisation. Les emprises en question englobent les fonds réservés à des aménagements publics tels que définis à l’article 34 de la loi concernant l’aménagement communal et le développement urbain.*“. Comme le présent paragraphe vise précisément ces surfaces, il est proposé d’y faire usage de la terminologie consacrée par le règlement d’exécution de la loi en question.

Amendement 16

Il est inséré un **nouvel article 37** dans le projet de loi, libellé comme suit:

„Art. 37. Modification de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l’établissement public dénommé „Fonds d’assainissement de la Cité Syrdall“

A l’article 7, alinéa 2, de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l’établissement public dénommé „Fonds d’assainissement de la Cité Syrdall“, les termes „pendant 10 ans“ sont supprimés.“

Commentaire:

Il est proposé d’apporter une modification à l’article 7 de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l’établissement public dénommé „Fonds d’assainissement de la Cité Syrdall“ afin de prolonger le délai de la garantie que l’Etat y est autorisé à fournir.

Il convient partant de prévoir un nouvel article 37 et d’adapter la numérotation des articles subséquents.

*

Une copie de la présente est adressée pour information à Madame Octavie MODERT, Secrétaire d’Etat aux Relations avec le Parlement et à Monsieur Fernand BODEN, Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

Tout en espérant que les amendements parlementaires proposés pourront être avisés dans le cadre de l’avis général du Conseil d’Etat concernant le projet de loi 5696, je vous prie d’agréer, Monsieur le Président, l’expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

*

TEXTE COORDONNE

- Amendements parlementaires
- *Amendement gouvernemental*

TITRE 1er

Du Pacte Logement

Art. 1er. Pour favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

Par équipements collectifs, il y a lieu d'entendre les équipements collectifs visés par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Cette participation se fera sous forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire destinés tant à l'accession à la propriété qu'à la location dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années, d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée.

Cette participation se fera sous la forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années.

La conclusion de ce pacte avec les communes et son exécution au nom et pour le compte de l'Etat relève de la compétence conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Art. 2. La contribution financière visée à l'article 1er est fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée. Elle est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée. Cependant, le seuil minimum de croissance se situe à 30 habitants par an en chiffres absolus.

Elle est liquidée au cours de l'année qui suit l'année en cause et est à charge du budget du ministre du Logement. Elle est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

Les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, et dont la population a connu une croissance supérieure à 1% par année au cours des 5 dernières années précédant la mise en vigueur de la présente loi, peuvent demander à ce que la période d'engagement de 10 ans soit calculée à partir de l'an 2003. Le premier paiement de la contribution qui se fera en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003.

Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire et de 70% pour les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare

Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes.

TITRE 2

Du droit de préemption**Chapitre 1er – Dispositions générales**

Art. 3. Les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont:

- la commune pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci,
- l'Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

L'exercice du droit de préemption peut se faire au profit d'un autre promoteur public visé à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Les droits de préemption institués par le présent titre doivent être exercés dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public, de constituer des réserves foncières et de réaliser des logements à coût modéré.

Art. 4. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés à l'article 3.

Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent titre:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'un des pouvoirs préemptant définis à l'article 3,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- tout échange de terrains sans soulte ou avec soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain échangé, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

Art. 5. Les pouvoirs préemptant définis à l'article 3 sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, l'Etat est prioritaire sur la commune qui est elle-même prioritaire sur le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Art. 6. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent titre ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé.

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré

Art. 7. Toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption visé à l'article 3.

Toute convention visée par l'alinéa 1 doit obligatoirement porter la mention suivante: „La présente convention est soumise à la condition suspensive telle que définie à l'article 7 de la loi du xx promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil.“.

Art. 8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'ensemble des pouvoirs préemptant définis à l'article 3, au plus tard six semaines avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que les pouvoirs préemptant n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer aux pouvoirs préemptant au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

Art. 9. Dans les quinze jours de la notification effectuée en application de l'article 8, les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précisent que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, le pouvoir préemptant est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 10. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle telle que visée à l'article 8, point 6°.

Le silence du pouvoir préemptant dans le délai susmentionné équivaut à la renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 11. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Le prix du bien devra être payé dans les trois mois de la signature de l'acte authentique.

A défaut, le pouvoir préemptant concerné sera redevable d'un intérêt de retard au taux de l'intérêt légal visé à l'article 14 de la loi modifiée du 18 avril 2004 relative aux délais de paiement et aux intérêts de retard.

Dans l'hypothèse où le cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement, conformément au droit commun, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du cédant au paiement de dommages et intérêts.

Art. 12. A défaut d'exercice du droit de préemption dans les conditions qui précèdent, le cédant dispose librement de son bien, sauf à devoir le cas échéant respecter la convention, le compromis ou le projet d'acte d'aliénation initialement présenté au notaire, et pour autant que le prix ne soit pas inférieur à celui repris dans le dossier de notification et que l'acte authentique d'aliénation soit passé dans un délai de 3 ans à dater de la renonciation.

Faute de quoi la procédure de notification doit être respectée à nouveau.

En cas de cession à un prix inférieur sans respect de la procédure de notification, l'action en nullité prévue à l'article 6 est ouverte.

TITRE 3

Du droit d'emphytéose et du droit de superficie

Art. 13. Il est inséré dans le livre II du Code civil, à la suite de l'article 636, un nouveau titre IIIbis libellé comme suit:

„Titre IIIbis.

De l'emphytéose

Chapitre Ier. – Dispositions générales

Art. 636-1. L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.

Tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation tel que mentionné dans le titre constitutif peut faire l'objet d'une emphytéose.

Art. 636-2. Est à considérer comme propriétaire au sens de l'article 636-1 toute personne physique ou morale, privée ou publique, capable d'aliéner un immeuble, y compris l'usufruitier, l'emphytéote et le superficiaire qui peuvent disposer de leurs droits respectifs pour la durée de ceux-ci.

Toute personne, physique ou morale, privée ou publique, peut s'engager comme emphytéote dans un titre constitutif.

Art. 636-3. Le titre constitutif est un acte d'emphytéose passé entre le propriétaire et l'emphytéote afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale ou prenant la forme d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale ou faire l'objet d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription.

Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, être transcrit aux frais de l'emphytéote au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 636-4. Le droit d'emphytéose ne peut être établi pour un terme en dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, elle ne peut être établie pour un terme inférieur à cinquante ans.

Si le titre constitutif ne prévoit aucun terme ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf ans, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.

Si le titre constitutif prévoit un terme inférieur à vingt-sept respectivement cinquante ans, il y a lieu de rechercher la commune intention des parties, et de requalifier le cas échéant le titre constitutif ou de prolonger l'emphytéose jusqu'au terme minimal de vingt-sept respectivement cinquante ans.

Art. 636-5. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux clair et précis de l'immeuble.

Chapitre II. – Des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire

Art. 636-6. L'emphytéote a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pour la durée de sa jouissance.

Art. 636-7. L'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l'immeuble sans pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 636-8. L'emphytéote peut améliorer l'immeuble notamment par des constructions libres.

On entend par construction libre tout bâtiment, ouvrage ou plantation érigé par l'emphytéote pendant la durée du titre constitutif et dont la réalisation ne lui a pas été imposée par ce dernier.

Le titre constitutif peut prévoir que l'emphytéote est tenu de faire des constructions imposées dont il aura également la pleine jouissance.

On entend par construction imposée tout bâtiment, ouvrage ou plantation dont l'érection est imposée à l'emphytéote par le titre constitutif ou par tout avenant ultérieur à celui-ci.

Art. 636-9. L'emphytéote est obligé d'entretenir l'immeuble. Il est tenu des réparations de toute nature qui se rapportent à l'immeuble et aux constructions imposées.

Le propriétaire n'est tenu à aucune réparation.

Toute perte de l'immeuble ou des constructions imposées est à charge de l'emphytéote à moins qu'il ne prouve que l'immeuble et/ou les constructions imposées ont péri sans sa faute par cas fortuit, force majeure ou vice.

Art. 636-10. L'emphytéote peut être judiciairement déclaré déchu de son droit en cas de dégradations notables causées à l'immeuble ou aux constructions imposées, ou en cas d'abus grave de jouissance, sans préjudice de tous dommages et intérêts réclamés par le propriétaire.

Art. 636-11. L'emphytéote peut empêcher la déchéance pour cause de dégradations ou d'abus de jouissance, en rétablissant les choses dans leur état et en donnant des garanties pour l'avenir.

Art. 636-12. Est à considérer comme redevance toute somme acquittée périodiquement en argent ou en nature par l'emphytéote au propriétaire dont le montant et les modalités de paiement, de révision ou d'indexation sont fixées dans le titre constitutif.

Sauf stipulation contraire, l'emphytéote n'a droit à aucune remise de la redevance, soit pour diminution, soit pour privation entière de jouissance. Néanmoins, si la privation totale de la jouissance a duré pendant cinq années consécutives, remise sera due pour le temps de la privation.

Art. 636-13. En cas de pluralité d'emphytéotes, il y a solidarité et indivisibilité passive entre ceux-ci quant à l'acquittement de la redevance.

Art. 636-14. L'immeuble donné en emphytéose est considéré comme un seul immeuble qui ne peut être divisible au regard du paiement de la redevance.

Art. 636-15. A défaut de paiement de la redevance pendant deux années consécutives, le propriétaire est en droit de demander en justice la résiliation du titre constitutif, à condition d'avoir au préalable adressé par courrier recommandé à l'emphytéote une sommation de payer restée sans effet pendant deux mois.

Art. 636-16. L'emphytéote supporte toutes les impositions, contributions et charges établies sur l'immeuble et les constructions, qu'elles soient imposées ou libres.

Art. 636-17. Il n'est dû aucune imposition en cas de mutation de toute nature ayant pour objet soit le droit du propriétaire soit le droit de l'emphytéote. Ne sont pas visées les mutations ayant pour objet l'immeuble en tant que tel ou les constructions, qu'elles soient imposées ou libres.

Art. 636-17. En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet de l'emphytéose, l'emphytéote bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le propriétaire adresse à l'emphytéote par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le propriétaire doit avertir l'emphytéote qu'il a le droit de faire une contre-proposition. L'emphytéote dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si l'emphytéote a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. L'immeuble ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par l'emphytéote. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits de l'emphytéote portent sur l'ensemble de l'immeuble mis en vente.

En cas de vente de l'immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef de l'emphytéote, l'emphytéote lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur.

Chapitre III. – De la fin de l'emphytéose

Art. 636-18. L'emphytéose prend fin, entre autres, par:

- la confusion,
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble,
- la prescription extinctive de trente ans,
- l'expiration du terme,
- la déchéance du droit de l'emphytéote,
- la résiliation ou résolution du titre constitutif.

Art. 636-19. L'emphytéote peut, jusqu'à l'expiration de son droit, enlever les constructions libres, à condition de réparer le dommage que cet enlèvement peut causer à l'immeuble.

A l'expiration de son droit, s'il n'a pas usé du pouvoir conféré par l'alinéa 1, l'emphytéote ne dispose plus d'aucun droit sur les constructions libres.

Art. 636-20. L'emphytéote ne peut pas enlever les constructions imposées.

Art. 636-21. Sauf disposition contraire du titre constitutif, l'emphytéote ne peut forcer le propriétaire de l'immeuble à payer la valeur des constructions, qu'elles soient libres ou imposées, qui se trouvent sur le terrain à l'expiration de l'emphytéose.

Art. 636-22. A l'expiration de l'emphytéose, le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble, ainsi que pour la perte des droits que l'emphytéote a laissé prescrire par sa faute.“.

Art. 14. Il est ajouté au titre II du livre II du Code civil, à la suite de l'article 577, un nouveau chapitre III libellé comme suit:

„Chapitre III. – Du droit de superficie

Section 1re – Dispositions générales

Art. 577-1. Par dérogation à l'article 552 du Code civil, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire suivant un titre constitutif, autorisant celui-ci à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation mentionné dans le titre constitutif peut faire l'objet d'un droit de superficie.

Est à considérer comme construction tout ouvrage, bâtiment ou plantation érigé par le superficiaire pendant la durée du droit de superficie.

Art. 577-2. Est à considérer comme propriétaire au sens de l'article 577-1 toute personne physique ou morale, privée ou publique, capable d'aliéner un immeuble.

Toute personne physique ou morale, privée ou publique, peut s'engager comme superficiaire dans un titre constitutif.

Art. 577-3. Le titre constitutif est un acte de droit de superficie passé entre le propriétaire et le superficiaire afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale ou prenant la forme d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale ou faire l'objet d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription.

Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, être transcrit aux frais du superficiaire au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 577-4. Le droit de superficie ne peut être établi pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.

Si le titre constitutif ne prévoit aucun terme ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf années, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.

Art. 577-5. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux clair et précis de l'immeuble.

Section 2 – Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire

Art. 577-6. Le superficiaire a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée du droit de superficie.

Art. 577-7. Le superficiaire dispose pleinement, en sa qualité de propriétaire, des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie.

Il peut notamment les démolir ou les enlever, à condition toutefois de remettre l'immeuble dans l'état où il se trouvait avant la construction.

Art. 577-8. Le superficiaire jouit pleinement des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif, et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire. Il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions sans toutefois pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 577-9. Le superficiaire supporte toutes les impositions, contributions et charges établies sur l'immeuble et les constructions.

Art. 577-10. Il n'est dû aucune imposition en cas de mutation de toute nature ayant pour objet soit le droit du propriétaire soit le droit du superficiaire. Ne sont pas visées les mutations ayant pour objet l'immeuble ou les constructions.

Art. 577-10. En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet d'un droit de superficie, le superficiaire bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le propriétaire adresse au superficiaire par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre le propriétaire doit avertir le superficiaire qu'il a le droit de faire une contre-proposition. Le superficiaire dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le superficiaire a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. L'immeuble ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le superficiaire. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits du superficiaire portent sur l'ensemble de l'immeuble mis en vente.

En cas de vente de l'immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du superficiaire, le superficiaire lésé peut réclamer des dommages et intérêts au vendeur.

Section 3 – De la fin du droit de superficie

Art. 577-11. Le droit de superficie s'éteint, entre autres, par:

- la confusion,
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble,

- la prescription extinctive de trente ans,
- l’expiration du terme.

Art. 577-12. A l’expiration du droit de superficie, la propriété des constructions visées à l’article 577-7 passe au propriétaire, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces constructions au superficiaire, qui, jusqu’au remboursement, détiendra un droit de rétention.

A défaut d’accord entre le propriétaire et le superficiaire, la valeur actuelle des constructions est déterminée par expertise, chacun en assumant la moitié des frais.

Art. 577-13. Pour les constructions visées à l’article 577-8, le superficiaire ne dispose plus d’aucun droit sur celles-ci à l’expiration du droit de superficie, sans être en droit de réclamer une quelconque indemnité ni prix à verser par le propriétaire.

Art. 577-14. A l’expiration du droit de superficie, le propriétaire a contre le superficiaire une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d’entretien de l’immeuble ou des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif et dont il n’a pas payé la valeur au propriétaire, ainsi que pour la perte des droits que le superficiaire a laissé prescrire par sa faute.“

TITRE 4

De différentes mesures administratives et fiscales

Chapitre 1er – De la taxe communale spécifique sur certains immeubles

Art. 15. Les communes sont autorisées à établir et à percevoir à leur profit une taxe annuelle spécifique sur les immeubles situés sur leur territoire.

Art. 16. Sont considérés comme immeubles soumis à la taxe spécifique prévue à l’article 15:

- a) les immeubles bâtis ou les parties d’immeubles bâtis destinés au logement ou à l’hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement. L’état de non-occupation d’un immeuble résulte du fait qu’aucune personne n’y est inscrite sur les registres de la population ou qu’aucune personne n’y est recensée en qualité d’occupant d’une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs;
- b) les terrains à bâtir non visés par l’article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l’objet d’une autorisation de construire au sens de l’article 37, alinéa 3, de la prédite loi, et pour lesquels le début des travaux de construction n’a pas eu lieu.

Art. 17. Est redevable de la taxe spécifique le propriétaire ou, en cas de démembrement du droit de propriété, l’usufruitier ou le titulaire du droit de superficie ou d’emphytéose.

Si plusieurs personnes sont co-titulaires d’un des droits énoncés à l’alinéa 1, elles sont tenues solidairement et indivisiblement au paiement de la taxe spécifique.

Art. 18. Les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique, notamment en cas de projet de construction ou d’aménagement aux fins d’occupation, en cas de transfert des droits de propriété, pour l’année au cours de laquelle la vente ou la cession de l’immeuble est constatée par acte authentique et les deux années subséquentes, en cas d’activité agricole à titre professionnel ainsi qu’en cas de réservation d’une place à bâtir ou d’un logement à des fins d’habitation ou d’occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l’un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par voie de règlement communal.

Art. 19. En cas de mutation de l’immeuble sous quelque forme que ce soit, le propriétaire ou le cédant du droit concédé doit informer le bénéficiaire du droit concédé de l’existence de la taxe spécifique.

Le propriétaire ou le cédant est tenu de communiquer à l’administration communale, par lettre recommandée à la poste, dans les trente jours de la passation de l’acte authentique de vente ou de ces-

sion, la désignation exacte de l'immeuble frappé de la taxe spécifique, la date de la passation de l'acte, le nom et l'adresse du ou des bénéficiaires et la preuve que ce dernier a été informé que l'immeuble est frappé de la taxe spécifique. Le propriétaire ou cédant est redevable de la taxe spécifique aussi longtemps que cette notification n'a pas été faite.

Le bénéficiaire du droit concédé dispose d'un délai de trente jours à partir de la passation de l'acte authentique pour informer la commune de son intention au regard de l'occupation de l'immeuble.

Art. 20. L'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction des immeubles définis à l'article 16 est constaté par les agents communaux habilités à cette fin par le collège des bourgmestre et échevins.

Art. 21. Les constatations motivées entraînant le paiement de la taxe spécifique sont notifiées au redevable par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée à la poste au domicile ou siège social du redevable avec indication du montant de la taxe spécifique.

Si le domicile ou le siège social du redevable n'est pas connu, la notification est valablement faite par affichage sur le site de l'immeuble concerné.

Art. 22. Le redevable dispose d'un délai de trois mois pour contester les constatations lui communiquées en vertu de l'article 21 et pour établir que l'immeuble concerné ne remplit pas les conditions prévues par la loi pour être frappé de la taxe spécifique.

La contestation doit être faite par lettre recommandée à la poste.

Le délai de trois mois commence à courir à partir de la date de la notification du courrier communal ou de la date de l'affichage prévu à l'article 21.

Art. 23. La commune dispose d'un délai de trois mois à compter de l'envoi du courrier recommandé visé à l'article 22 pour se prononcer sur les contestations du redevable.

A défaut de décision dans ce délai, la contestation est considérée comme fondée terminant la procédure de la perception de la taxe spécifique.

Art. 24. La taxe spécifique est due pour l'année entière, et pour la première fois:

- soit pour l'exercice au cours duquel le délai de trois mois prévu à l'article 22 est venu à terme sans que le redevable ait contesté le bien-fondé de la taxe spécifique;
- soit, en cas de contestation du redevable formulée conformément à l'article 22, pour l'exercice au cours duquel la commune s'est prononcée sur la contestation.

Le recours devant les juridictions administratives n'a pas d'effet suspensif quant au paiement de la taxe spécifique.

La taxe spécifique n'est plus due à partir de l'exercice qui suit celui au cours duquel la commune a constaté d'office ou à la demande du redevable que les conditions prévues pour la perception de la taxe spécifique ne sont plus remplies.

Art. 25. La taxe spécifique est fixée par la commune dans la limite maximale de:

- 1) Pour les immeubles bâtis:
 - o pour le premier exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement;
 - o pour le deuxième exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: mille euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement;
 - o pour les exercices suivants au cours desquels l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: mille cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement.
- 2) Pour les immeubles non bâtis: quinze euros par mètre carré de la surface de la parcelle.

Art. 26. La perception de la taxe spécifique, son recouvrement et le contentieux se font d'après la législation relative à la liquidation de l'impôt foncier. La taxe spécifique n'est pas déductible en matière fiscale.

Art. 27. Pour garantir le paiement de la taxe spécifique due et non payée dans le délai imparti, les immeubles frappés de la taxe spécifique peuvent être grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription, la postposition ou la mainlevée totale ou partielle sont requises par le collège des bourgmestre et échevins dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur.

Les bordereaux d'inscription doivent contenir le montant de la taxe spécifique due. En cas de modification de ce montant, la commune requiert une nouvelle inscription.

Les formalités découlant du présent article ne donnent lieu à aucune perception au profit de l'Etat.

Art. 28. Les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Art. 29. Toutes les contestations en rapport avec l'exécution du présent chapitre sont de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 – Des mesures fiscales

Art. 30. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal (exonération tenant à la qualité de l'acquéreur et du cédant)

Les bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, dénommée ci-après „loi concernant l'impôt sur le revenu“, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes ou sur des terrains aliénés au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du titre 2 de la présente loi.

Les personnes physiques considérées comme exploitants d'une entreprise commerciale ayant pour objet le lotissement, dans une zone d'habitation, de terrains agricoles ou d'autres terrains en terrains à bâtir, relevant de l'article 14, numéros 1 et 2, de la loi concernant l'impôt sur le revenu, bénéficient en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal d'une exemption de 50% du bénéfice réalisé lors de l'aliénation d'un ou de plusieurs terrains à bâtir à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes respectivement au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du titre 2 de la présente loi. Ce bénéfice est constitué par la différence entre le prix de réalisation, diminué des frais de réalisation et de la valeur comptable du terrain aliéné.

Art. 31. Exemption d'impôt des entreprises de lotissement appartenant aux communes

1° L'article 161, alinéa 1, numéro 2, de la loi concernant l'impôt sur le revenu est à libeller comme suit:

„2. les entreprises de lotissement de terrains et les entreprises de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité de l'Etat, des communes et des syndicats de communes;“.

2° Le paragraphe 3, numéro 9, de la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal est remplacé comme suit:

„9. les entreprises de lotissement de terrains et les entreprises d'approvisionnement en eau, en gaz et en électricité appartenant aux communes ou syndicats de communes.“.

TITRE 5

Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Art. 32. Modification de la loi concernant l'aide au logement

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. Aux articles 15 et 20, point b), les termes „à bâtir“ sont supprimés.

2. A l'article 22, sont apportées les modifications suivantes:

1° Aux alinéas 1 et 2, les termes „à bâtir“ sont supprimés.

2° A l'alinéa 2, point b), le montant de „quarante pour cent“ est remplacé par „cinquante pour cent“.

3° L'alinéa 5 est modifié comme suit:

„Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. Cependant, elle ne reste acquise qu'à hauteur de la moitié si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement.“.

3. Le chapitre 5 est supprimé.

4. L'article 54 est complété par l'alinéa suivant:

„Le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“.

5. A l'article 55, la liste des missions du fonds est remplacée par la liste suivante:

- „* réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;
- * constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;
- * créer de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie;
- * promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;
- * réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;
- * promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie;
- * agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.“.

Art. 33. Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1. L'article 23, alinéa 2, est modifié comme suit:

„Ces travaux comprennent 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, aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.“.

2. A l'article 24, paragraphe (2), il est ajouté un alinéa 3 ayant la teneur suivante:

„Les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la taxe sont déterminés par règlement grand-ducal.“.

3. L'article 29 est complété par le paragraphe (5) suivant:

„(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.“.

4. L'article 30, alinéa 3, est modifié comme suit:

„Le ministre, après vérification de la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment des objectifs énoncés à l'article 2, ses règlements d'exécution, ainsi qu'avec le plan d'aménagement général, sauf application des dispositions transitoires de l'article 108bis, y émet son avis dans les trois mois de la réception du dossier complet.“.

5. L'article 34 est modifié comme suit:

„Art. 34. Cession des fonds réservés à des travaux de voirie et d'équipements publics

(1) La commune doit déterminer les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilisation du plan d'aménagement particulier.

(2) Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux prévus au paragraphe (1) doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement pour autant que l'ensemble de ces terrains ne

dépasse pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier. Le propriétaire sera indemnisé pour la surface qui dépasse ce quart.

(3) Le propriétaire doit payer une indemnité compensatoire à la commune si la configuration ou la situation des terrains qui font l'objet du plan d'aménagement particulier rendent la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe (1) irréalisable ou inutile sur ceux-ci.

L'indemnité compensatoire servira à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier en vue d'y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe (1).

(4) La valeur des surfaces cédées ou de l'indemnité compensatoire est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est soumis à l'avis du ministre.

Dans la fixation de cette valeur, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée de l'aménagement.

Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les prix des terrains, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties commettent un arbitre. En cas de désaccord sur la désignation de l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des terrains concernés.

L'acte de désignation des experts et arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.“.

6. L'article 36 est modifié comme suit:

„Art. 36. Convention

Après l'approbation par le collège des bourgmestre et échevins du projet d'exécution avec estimation détaillée du coût, les conditions et modalités de réalisation du projet sont fixées dans une convention entre la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et le propriétaire ou son mandataire.

Cette convention est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

La convention règle notamment la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du projet, leur financement par les intéressés ainsi que la cession des terrains réservés à des constructions et aménagements publics et la cession gratuite des équipements publics à la commune après leur achèvement selon les règles de l'art et la réception définitive des travaux. Elle indique également le délai de réalisation du projet et, en cas de réalisation en phases successives, le déroulement de chaque phase.

La convention est périmée de plein droit si dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins et qui ne peut être inférieur à un an, le propriétaire ou son mandataire n'a pas entamé la réalisation du projet de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par décision du collège des bourgmestre et échevins pour une période d'un an sur demande motivée du propriétaire ou de son mandataire.

Cette décision est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

Les travaux de voirie et d'équipements nécessaires à la viabilité d'un projet sont exécutés sous le contrôle et la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, le propriétaire ou son mandataire demeurant cependant responsable exclusif de la réalisation et l'exécution matérielle des travaux requis.“.

7. Le paragraphe (3) de l'article 54 est supprimé, le paragraphe (4) devenant le nouveau paragraphe (3).

8. Le chapitre 4 du titre 6 est modifié comme suit:

„Section 1. Réserves foncières

Art. 97. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité directeur, sont habilités à déclarer

zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

Art. 98. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 97, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet pourront être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

Art. 99. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 98, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Art. 100. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

Art. 101. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise le ministre, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Art. 102. Cession des terrains

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le comité directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Section 2. Obligation de construire

Art. 103. Procédure

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du titre 4.

Art. 104. Exécution

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 doit soit entamer la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre, à son propre profit ou au profit d'un promoteur, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations, soit percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction.

Cette taxe annuelle est calculée au prorata de la surface de terrain non bâti et elle ne peut être ni inférieure à 0,5 euros par mètre carré de terrain non bâti, ni être supérieure à 15 euros par mètre carré de terrain non bâti. Le plan cadastral fait foi pour le calcul de la superficie. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

Même en cas de procédure d'expropriation, la commune est en droit de percevoir la taxe jusqu'à ce que la procédure d'expropriation arrive à son terme.

Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat.

La même taxe est fixée par la commune si les travaux d'infrastructure ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux. La commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

Art. 104bis.

La taxe est d'office applicable pour les terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu. Le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.“

9. L'article 106, paragraphe (1), alinéa 2, est modifié comme suit:

„Cette disposition vaut également dans les mêmes conditions pour tout emphytéote ou superficiaire.“
10. L'article 108, paragraphe (4), est modifié comme suit:

„(4) Pour les projets d'aménagement général ou particulier dont la procédure d'approbation est entamée par la saisine de la commission d'aménagement d'après les dispositions de la loi modifiée du 12 juin 1937 précitée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, cette procédure est continuée et doit être achevée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi. Passé ce délai, une nouvelle procédure d'adoption doit être engagée conformément aux dispositions de la présente loi sauf le cas particulier prévu par le paragraphe (5).“
11. A l'article 108, il est ajouté un nouveau paragraphe (5) libellé comme suit:

„(5) En cas d'annulation par les juridictions administratives d'une décision ministérielle, respectivement d'une délibération du conseil communal portant approbation ou refus d'approbation d'un plan d'aménagement général ou particulier et prise avant le 8 août 2006 sous l'empire de la loi modifiée du 12 juin 1937, la procédure d'approbation telle que prévue au paragraphe (4) reste applicable.“
12. L'article 108bis, paragraphe (2), est complété par l'alinéa suivant:

„Par dérogation à l'article 25 de la présente loi, les plans et projets d'aménagement général qui n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes prévues à l'alinéa 1, peuvent être modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier établi conformément à la procédure prévue à l'article 30 de la présente loi, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier et que dans son avis le ministre y ait marqué son accord.“

Art. 34. Modification de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs

La loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs est complétée comme suit:

1° Le paragraphe 22 est complété comme suit:

- à l'alinéa 2, la phrase suivante est ajoutée avant la première phrase: „Eine Fortschreibung ist vorzunehmen, wenn dem Finanzamt bekannt wird, daß die Voraussetzungen für sie vorliegen.“;
- il est ajouté un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Dans les cas visés à l'alinéa 2, une fixation nouvelle est également établie en vue de redresser une fixation antérieure erronée. Par dérogation à l'alinéa 2, la date-clé de fixation d'un redressement pour fixation antérieure erronée est le début de l'année civile au cours de laquelle le nouveau bulletin de fixation de la valeur unitaire est émis.“

2° Le paragraphe 23, alinéa 2, est complété in fine par la phrase suivante:

„Les dispositions du paragraphe 22, alinéa 2, première phrase, et alinéa 3 sont applicables par analogie.“

3° Il est inséré un paragraphe 53bis, relatif aux catégories des immeubles non bâtis, libellé comme suit:

„(1) Les immeubles non bâtis visés au paragraphe 53 se subdivisent, sans préjudice de la disposition du paragraphe 51, alinéa 2, en deux catégories:

1. les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
2. les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

(2) Sont réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Sont également réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les terrains visés par l'article 103 de la prédite loi modifiée du 19 juillet 2004 pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal selon la procédure prévue par ce même article 103 et si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi.

(3) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.

(4) Les prescriptions contenues au paragraphe 33a de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs ne se trouvent pas affectées par les dispositions des alinéas 2 et 3.

(5) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, avec effet à une certaine date-clé et en application des alinéas 2 et 3, engendre dans le chef de ce bien

immobilier, constituant une unité économique (paragraphe 2), une fixation nouvelle de la valeur unitaire (paragraphe 22, alinéa 2) ou une fixation spéciale de la valeur unitaire (paragraphe 23) à cette même date-clé.“.

- 4° Une première fixation de la valeur unitaire, respectivement nouvelle au sens du paragraphe 22 ou spéciale au sens du paragraphe 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs, intervient avec référence à la date-clé du 1er janvier 2008. Un premier relevé complet, dressé d'après les dispositions du paragraphe 53bis, alinéa 3, par chaque administration communale avec référence à la date-clé du 1er janvier 2008, est à communiquer pour le 31 janvier 2008 au plus tard à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Ce relevé est considéré renseigner la totalité des terrains à bâtir à des fins d'habitation situés à cette même date-clé sur le territoire de la commune. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucun terrain à bâtir à des fins d'habitation n'est situé dans la commune concernée.

Art. 35. Modification de la loi sur l'impôt foncier

La loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier est modifiée comme suit:

- 1° Le paragraphe 12 relatif au taux d'assiette est complété par un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Par dérogation aux dispositions des alinéas 1 et 2, le taux d'assiette applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation visés au paragraphe 53bis, alinéa 1er, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, est fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie des terrains à bâtir à des fins d'habitation et à cent pour mille à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété concernant pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est également fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années subséquentes à l'année pendant laquelle ce transfert a eu lieu, et à cent pour mille à partir de la troisième année subséquente.“.

- 2° Le paragraphe 21 est modifié et complété comme suit:

- Les alinéas 2 et 3 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„(2) Le taux communal peut différer suivant qu'il s'applique à la propriété agricole et forestière (§ 3, 1°) ou à la propriété immobilière bâtie et non bâtie (§ 3, 2°). Pour les immeubles bâtis et non bâtis, le taux communal peut différer d'après la classification suivante:

catégorie 1: constructions commerciales;

catégorie 2: constructions à usage mixte;

catégorie 3: constructions à autre usage;

catégorie 4: maisons unifamiliales et maisons de rapport;

catégorie 5: immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

catégorie 6: terrains à bâtir à des fins d'habitation.

En cas de fixation de plusieurs taux, le taux communal doit cependant être uniforme pour toutes les propriétés agricoles et forestières situées dans la commune. Il doit de même être uniforme pour tous les immeubles situés dans la commune qui relèvent de la même catégorie.

(3) En cas de fixation de deux ou de plusieurs taux, l'impôt qui correspond aux propriétés agricoles et forestières est appelé impôt foncier A et celui qui correspond aux immeubles bâtis et non bâtis impôt foncier B. Si les communes font usage de la possibilité d'appliquer des taux différents à certaines ou à toutes les catégories des immeubles bâtis et non bâtis, elles doivent mentionner le taux pour chacune des catégories 1 à 6 des immeubles visés à l'alinéa 2. L'impôt correspondant est appelé

impôt foncier B1 pour l'impôt applicable aux constructions commerciales;

impôt foncier B2 pour l'impôt applicable aux constructions à usage mixte;

impôt foncier B3 pour l'impôt applicable aux constructions à autre usage;

impôt foncier B4 pour l'impôt applicable aux maisons unifamiliales et aux maisons de rapport;

impôt foncier B5 pour l'impôt applicable aux immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

impôt foncier B6 pour l'impôt applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation.“.

– Il est ajouté un alinéa 4 libellé comme suit:

„(4) Pour l'application des alinéas 2 et 3, on entend:

- a) par immeubles bâtis et non bâtis, ceux qui sont visés au paragraphe 3, numéro 2, de la présente loi;
- b) par maisons de rapport, constructions commerciales, constructions à usage mixte, maisons unifamiliales et constructions à autre usage, les constructions définies au paragraphe 32, alinéa 1, points 1 à 5, de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
- c) par immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 1, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
- d) par terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs.“.

3° Les paragraphes 21bis, 21ter et 21quater sont abrogés.

Art. 36. Modification de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation

Le chapitre 2 libellé „Droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles“ de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation est modifié comme suit:

1° A l'article 5, le paragraphe a) prend la teneur suivante:

„a) „acquisition“:

- l'acquisition d'un immeuble ou de fractions d'immeuble soit en pleine propriété, soit en nue-propriété ou en usufruit aboutissant à la réunion de ces deux droits sur la même tête, avec le cas échéant, les dépendances, effectuée par vente, adjudication, licitation, partage ou échange avec retours ou plus-values,
- la constitution ou l'aliénation du droit d'emphytéose,
- la constitution ou l'aliénation du droit de superficie;“.

2° L'article 11 prend la teneur suivante:

„Art. 11. La durée d'occupation est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins. Toutefois, le directeur de l'administration de l'enregistrement et des domaines peut dispenser de cette condition dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour des raisons de force majeure ou à la suite d'une situation telle que:

- la maladie de l'acquéreur rendant impossible l'occupation de l'immeuble, dûment constatée par certificat médical;
- la vente forcée de l'immeuble;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique;
- le décès du conjoint;
- le divorce.

La location même partielle de l'immeuble, la cession de l'immeuble et l'interruption de l'occupation intervenues endéans les deux ans donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé.

Si néanmoins l'interruption de l'occupation résulte de l'obligation pour l'acquéreur de transférer le lieu de sa résidence pour des raisons professionnelles et indépendantes de sa volonté, il pourra être accordé par le directeur de l'administration de l'enregistrement et des domaines dispense du remboursement sous condition que l'occupation de l'immeuble soit reprise dès le retour de l'acquéreur et jusqu'au parachèvement d'une durée d'occupation totale de deux ans.“.

Art. 37. Modification de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“

A l'article 7, alinéa 2, de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“, les termes „pendant 10 ans“ sont supprimés.

Art. 38. Abrogation de lois

Sont abrogées:

- 1° la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose;
- 2° la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

Art. 39. Entrée en vigueur

(1) Le titre 1er de la présente loi produit ses effets au 1er janvier 2007.

Les articles 30 et 31 sont applicables avec effet à partir de l'année d'imposition 2008.

L'article 34 entre en vigueur le 1er janvier 2008.

L'article 35 est applicable aux taux de l'impôt foncier fixés pour l'année 2008 et les années subséquentes.

L'article 36 s'applique aux acquisitions d'immeubles documentées par acte notarié daté à partir du 1er janvier 2008.

Les autres articles de la présente loi entrent en vigueur le 1er jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

(2) La perception de la taxe communale spécifique sur certains immeubles, prévue par le titre 4, chapitre 1er, ne peut avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009.

(3) Les dispositions de la présente loi sont applicables aux contrats d'emphytéose ou de superficie conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi, lorsqu'il s'agit d'en compléter les dispositions.

(4) Les procédures de déclaration de zone de réserves foncières entamées sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et toujours en cours au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être achevées conformément à la procédure établie par ladite loi modifiée du 25 février 1979.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/10

N° 5696¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(8.11.2007)

Le présent projet de loi vise à instaurer des mesures ayant principalement pour but d'augmenter l'offre de logements et par la même de diminuer le coût du foncier et de l'habitat à Luxembourg,

Le but de cette nouvelle législation sera de palier au déséquilibre qui existe entre l'offre et la demande dans le domaine de l'immobilier et de garantir à l'ensemble des résidents un logement décent. Il faut, en effet, proposer des logements décents/convenables et ce à des prix abordables.

Une pénurie de logements est, en effet, susceptible de constituer un frein à l'économie ce qui n'est certainement pas dans l'intérêt du pays. On constate actuellement l'arrivée à Luxembourg de plus en plus d'entreprises internationales de grande envergure, le développement des institutions européennes, l'essor du domaine bancaire et financier. Afin de maintenir cette tendance, il faut garantir au personnel de ces institutions ou entreprises des logements sur le territoire du pays sans bien entendu oublier la population locale.

En ce qui concerne le présent projet de loi, l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ci-après dénommée „ULC“) se bornera à émettre son avis sur les dispositions qui touchent, le cas échéant, directement le consommateur. L'ULC précise que la majorité des doléances auxquelles elle est confrontée au jour le jour a trait au bail à loyer ainsi qu'au droit de la construction.

L'ULC adopte une approche généralement positive quant au présent projet de loi et ne peut que saluer l'initiative du gouvernement visant à permettre à chaque citoyen l'accès à un logement décent et de plus à un prix abordable. Il faut en effet appuyer la démarche du gouvernement qui semble satisfaire aux grandes attentes au sein de la population.

L'ULC ne peut que se féliciter de l'initiative du gouvernement; cependant elle se doit de formuler certaines réserves et interrogations quant aux mesures envisagées. En effet, selon l'ULC certaines imprécisions risquent de poser des problèmes en pratique et il y a lieu de signaler que certains points font naître de nombreuses interrogations auxquelles le présent projet de loi ne répond pas.

Par le passé, des mesures avaient déjà été instaurées afin de tenter de palier à cette pénurie de logements mais ces dernières se sont avérées insuffisantes de sorte que le gouvernement a dû revoir la législation existante et a proposé des modifications et des adaptations aux nécessités actuelles.

On s'est rendu compte qu'il fallait unir les efforts de toutes les entités afin d'atteindre un même but qui est de garantir un logement décent à tous les citoyens et ce à des prix abordables. A cette fin, le gouvernement prévoit une étroite collaboration entre l'Etat et les communes dans le but d'éradiquer les problèmes qui se posent actuellement sur le marché de l'immobilier.

A cette fin le gouvernement a pris la décision d'étoffer la réglementation existante notamment celle relative à l'emphytéose et au droit de superficie et d'y ajouter de nouvelles mesures telle que le „pacte logement“.

Le présent projet de loi se compose de cinq parties dont trois qui intéressent plus particulièrement l'ULC. Il s'agit, en l'occurrence, de la partie concernant le „pacte logement“, celle qui reprend le droit de préemption et celle modifiant les dispositions relatives à l'emphytéose et au droit de superficie.

Le présent projet de loi prévoit notamment l'introduction de ce que le gouvernement a nommé le „*pacte logement*“. Il s'agit d'une convention que les communes peuvent signer avec l'Etat par laquelle les deux entités se partagent la responsabilité pour la réalisation du droit à un logement convenable des citoyens.

L'Etat et les communes doivent unir leurs efforts afin de palier aux carences existantes dans le milieu de l'immobilier. Les communes s'engagent à contribuer activement à la création de nouveaux logements et en contrepartie l'Etat participera aux frais liés à la création des infrastructures requises.

Par ailleurs, il est prévu un droit de préemption sur certains terrains disponibles au profit des pouvoirs publics, droit qui devra être exercé dans l'intérêt général. Le gouvernement a prévu cette possibilité car certains problèmes semblent être liés à une maîtrise insuffisante des pouvoirs publics.

Dans le même ordre d'idées, des nouvelles mesures d'ordre fiscal et administratif sont prévues. Les communes pourront dorénavant percevoir une taxe sur les immeubles destinés au logement des personnes qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement à cette fin. Cette mesure dissuasive est saluée par l'ULC, qui devrait être assortie de l'obligation des communes de prendre ces mesures. En effet, cela aura certainement pour conséquence d'augmenter le nombre de logements pouvant faire l'objet d'un contrat de bail.

En outre, il y a lieu de noter la „mise à jour“ de la législation existante sur l'emphytéose et le droit de superficie. Il est important de souligner que l'emphytéote exerce beaucoup plus de prérogatives qu'un locataire. Il dispose en effet d'un droit réel et non d'un droit personnel et peut exercer l'ensemble des prérogatives y afférentes. Afin de délimiter l'emphytéose du droit au bail on a remplacé la notion de „*bail emphytéotique*“ par „*emphytéose*“. On veut plutôt associer l'emphytéose à un démembrement de propriété qu'à une location.

Dans le même chapitre on traite du droit de superficie qui lui présente un avantage incontestable par rapport à l'emphytéose; en effet le bénéficiaire est propriétaire des constructions érigées sur le terrain.

En ce qui concerne le volet relatif au „*pacte logement*“, il est prévu que pour pouvoir bénéficier des subventions de l'Etat, une commune doit assurer une augmentation de sa population de plus de 15% sur 10 ans. Le but recherché par le gouvernement est de permettre à tous l'accès à un logement décent et à cette fin on exprime la volonté de favoriser la construction de logements à des prix inférieurs au prix du marché.

L'ULC insiste qu'en aucun cas cette volonté ne doit avoir comme conséquence une diminution de la qualité des logements construits.

L'ULC partage l'avis de la Chambre des Employés Privés qui précise qu'il faudra également prendre des mesures excluant la spéculation dans le secteur des logements subventionnés.

L'ULC tient à souligner que le Luxembourg connaît déjà de nos jours, c'est-à-dire avant la mise en application de la nouvelle législation, une division assez flagrante de la population. Il existe en effet des régions/endroits dans le pays où sont principalement regroupés des personnes à faible revenu ou ayant une position sociale que l'on pourrait qualifier de faible.

L'ULC espère qu'on n'arrivera pas à une division de la population encore plus prononcée que ce n'est déjà le cas aujourd'hui. Il faudra en effet éviter de créer des „*zones compactes d'habitations à coût modéré*“ et favoriser la mixité sociale. Il faut absolument éviter d'aboutir à ce que l'on connaît dans nos pays voisins c'est-à-dire ce qui en France est qualifié de „*banlieues*“. Il faudra en effet veiller à ce les mêmes critères de qualité soient appliqués à l'ensemble des constructions réalisées sur le territoire luxembourgeois et ne pas arriver à un regroupement des habitations nouvellement construites.

L'ULC estime qu'il appartiendra aux communes de veiller à cette mixité sociale et de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter une division de la population luxembourgeoise.

Le concept d'un pacte logement tel que prévu par le gouvernement pourra, selon l'ULC, avoir beaucoup de retombées positives. En effet, l'ULC est d'avis qu'un tel modèle pourra favoriser l'accès à un logement décent à un nombre plus important de résidents.

Il y a, cependant, lieu de rappeler qu'aujourd'hui la population luxembourgeoise est principalement concentrée au sud ainsi qu'au centre du pays. On peut en effet craindre que les mesures envisagées n'aient pas pour conséquence de répartir la population de manière égale sur l'ensemble du territoire.

Il est donc justifié de se demander si les mesures prévues auront pour effet d'augmenter en plus la population de ces régions et que de ce fait les problèmes d'infrastructures que le pays connaît actuellement soient encore accrus.

L'ULC tient dans ce contexte à rappeler que le Luxembourg connaît déjà avant l'entrée en vigueur de ces mesures de graves problèmes d'infrastructures. En effet, il n'est pas rare de mettre 1 heure pour parcourir 15 kilomètres le matin pour se rendre à son lieu de travail. Les transports publics sont également saturés.

L'ULC se demande si avec les mesures proposées, qui auront comme conséquence une croissance de 15% dans de nombreuses villes, les problèmes d'infrastructures vont devenir ingérables. N'aurait-il pas fallu se préoccuper de cette problématique avant de chercher à créer encore davantage de logements et par là même augmenter le nombre des personnes sur les routes, dans les transports publics, en créant de nouvelles infrastructures comme par exemple des écoles, élargir le réseau autoroutier?

Les points développés ci-dessus font naître la crainte que la qualité de vie des résidents luxembourgeois soit substantiellement diminuée. A l'heure où déjà de nombreuses personnes choisissent d'aller vivre en dehors de nos frontières ne faut-il pas penser à des mesures rendant plus attrayant et plus compétitif le pays?

Selon l'ULC, il ne suffit pas en effet de vouloir diminuer le prix de l'immobilier si la qualité de vie est tellement diminuée que les personnes préfèrent quitter le pays. Il appartiendra aux communes de veiller à ce que les constructions érigées respectent scrupuleusement les normes établies et que certains modèles architecturaux soient suivis.

L'ULC s'interroge aussi sur le fait de savoir si les mesures envisagées auront effectivement comme conséquence de diminuer le prix de l'immobilier de manière substantielle. La croissance économique que connaît le Luxembourg a pour conséquence comme nous l'avons mentionné ci-dessus la venue de grandes sociétés internationales, de grands instituts financiers etc. Le Luxembourg tient en effet à maintenir sa croissance et de ce fait de nombreuses personnes sont amenées à venir travailler à Luxembourg ce qui va garantir aux communes la croissance requise. Il est permis de douter qu'il s'agisse de personnes qui se voient dans l'obligation d'acquérir un logement à prix modéré.

Le présent projet de loi a pour but d'éviter que des personnes acquièrent de grands terrains et y construisent des villas ou autres. Il ne sera pas possible d'empêcher les personnes disposant des fonds nécessaires d'acquérir les terrains de leur choix et d'y ériger les constructions de leur choix.

Les mesures envisagées sont-elles assez „fortes“ pour lutter contre cette problématique ou la conséquence ne sera-t-elle pas que les personnes à revenu modéré partent et s'installent en dehors de nos frontières et que les personnes à revenu élevé viennent s'installer respectivement restent à Luxembourg?

L'ULC est d'avis que ces mesures auront au moins pour effet de rétablir un certain équilibre entre les prix pratiqués à Luxembourg et ceux pratiqués à l'étranger.

En dernier lieu, il y a lieu de noter que le texte est assez technique et que l'on peut craindre que la mise en pratique ne se révèle plus compliquée que prévue.

Dans le même ordre d'idées il faut se demander si les mesures relatives à l'emphytéose et au droit de superficie, méconnues de la population luxembourgeoise, ne vont pas susciter des difficultés quant à leur application. En effet, il s'agit de notions avec lesquelles les personnes ne sont pas familières et auxquelles les mentalités ne sont pas forcément préparées.

L'ULC reste cependant convaincue que ces mesures connaîtront un franc succès dans le futur. En effet, le droit de superficie présente un avantage important par rapport à la vente „classique“, car dans cette hypothèse le bénéficiaire profite du droit de superficie. Le bénéficiaire payera une redevance pour le terrain et aura donc plus de moyens à sa disposition pour financer les constructions. En outre, le grand avantage du droit de superficie est que contrairement à l'emphytéote le bénéficiaire du droit est propriétaire des constructions érigées.

L'ULC soutient que les contrats prévoyant un tel droit doivent également contenir une clause laissant l'option au bénéficiaire d'acquérir ou non le terrain après un certain laps de temps.

Bien que ce genre de contrats ne soit pas encore très répandu l'ULC ne peut que saluer l'initiative du gouvernement consistant en la modernisation de la législation en la matière et est d'avis qu'une large campagne de „publicité“ ayant pour but de progressivement faire changer les mentalités apportera

le succès escompté. Il n'y pas de doute sur le fait qu'un tel changement ne se fera pas du jour au lendemain, mais l'ULC reste persuadée que ce modèle est le modèle de l'avenir du pays.

De manière générale, l'ULC ne peut qu'encourager l'initiative du législateur en la matière et espère que les mesures prévues connaîtront le succès escompté et que l'ensemble des craintes formulées se révéleront non fondées.

Howald, le 8.11.2007

5696/11

N° 5696¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.11.2007)

Par dépêche en date du 9 mars 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat relève d'emblée que la fiche financière se résume en fait à une évaluation sommaire et approximative. Par la force des choses, et face à l'impossibilité de prévoir l'impact à court ou à moyen terme de la loi en projet, l'établissement d'une fiche financière détaillée relèverait de la gageure. Il faudrait néanmoins pouvoir partir de la prémisse que les estimations figurant dans la fiche financière tablent sur des projections réalistes. A cet égard, certains doutes sont pour le moins permis.

Le Conseil d'Etat s'est vu transmettre

- par dépêche en date du 6 juin 2007, l'avis de la Chambre des métiers;
- par dépêche en date du 27 juin 2007, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre de travail;
- par dépêche en date du 9 juillet 2007, l'avis de la Chambre des employés privés;
- par dépêche en date du 12 juillet 2007, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics;
- par dépêche en date du 24 août 2007, l'avis émis par la Chambre des notaires ainsi qu'une prise de position afférente du ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement;
- par dépêche en date du 5 septembre 2007, l'avis de la Chambre d'agriculture;
- par dépêche du 10 octobre 2007, l'avis du SYVICOL;
- par dépêche du 20 novembre 2007, l'avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs.

En date du 12 septembre 2007, le Conseil d'Etat s'est vu transmettre un amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique, dont le texte était accompagné d'un commentaire.

Le Conseil d'Etat s'est encore vu communiquer par dépêche du 9 octobre 2007 une série d'amendements parlementaires arrêtés par la commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des députés en date du 8 octobre 2007. Ces amendements étaient accompagnés d'un commentaire ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi amendé.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique a pour objectif, selon l'exposé des motifs, „de baisser, voire stabiliser de manière durable les prix du foncier et de l'habitat“.

L'exposé des motifs de faire état de la nécessité pour le Grand-Duché de se doter des moyens pour dégager rapidement de nouveaux terrains à bâtir en quantité suffisante pour développer la construction, tout en étant attentif à être en mesure de mieux maîtriser leur prix.

Le projet de loi envisage à ces fins toute une série de mesures:

- le „pacte logement“ entend unir les efforts de l'Etat et des communes pour augmenter l'offre de logements;
- le droit légal de préemption au bénéfice de l'Etat, des communes et du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat devient un instrument privilégié de maîtrise foncière par les autorités publiques;
- la réforme de l'emphytéose et du droit de superficie est destinée à favoriser le recours à ces démembrements du droit de propriété en tant que „mode privilégié pour la mise à disposition du foncier par les promoteurs publics“;
- des mesures fiscales, financières et administratives compléteront le dispositif à mettre en place.

L'initiative du Gouvernement de se lancer dans une politique mettant l'accent sur la maîtrise foncière par les autorités publiques suscite des réactions diverses:

- Du point de vue méthodologique, plusieurs des chambres professionnelles consultées regrettent qu'il n'existe pas de données fiables permettant de se faire une idée quelle est réellement la situation sur le marché immobilier luxembourgeois. Y a-t-il vraiment un écart, qui ne cesse de se creuser, entre l'offre et la demande? Ou bien le problème du logement est-il avant tout un problème de prix (abordables)? Quel a été l'impact des mesures fiscales, décidées par la loi du 30 juillet 2002, et prorogées par la loi du 21 décembre 2004 jusque fin 2007, qui étaient destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation? Aussi bien la Chambre de commerce que le SYVICOL regrettent que d'importants textes, en particulier le plan directeur sectoriel du logement, n'en soient qu'au stade de l'élaboration, alors pourtant qu'il y a une interdépendance certaine de ces textes avec le projet de loi sous rubrique. Une politique de développement du territoire cohérente, intégrée et durable nécessiterait de coordonner au moins la mise en vigueur des plans directeurs sectoriels et de la loi en projet.
- Du point de vue financier, nombreux sont les intervenants qui mettent en doute les capacités financières, en particulier des communes, à réaliser les objectifs que la loi en projet veut leur assigner. Non seulement les communes devraient se doter de réserves foncières, mais elles devraient encore assurer la mise en valeur des terrains, ce qui nécessitera des moyens financiers conséquents. Le financement assumé par l'Etat, dans le cadre du „pacte logement“, sera-t-il à cet égard suffisant? L'engagement contracté par les communes dans le cadre du „pacte logement“ ne risque-t-il pas de rendre très étroites les marges de manœuvre budgétaires des communes, également de par son étalement sur une longue période de temps?
- Du point de vue économique, les vues des auteurs du projet de loi que les mesures envisagées contribueront de manière durable à faire baisser, voire à stabiliser les prix de l'immobilier (il vaudrait mieux dire stabiliser voire faire baisser les prix de l'immobilier) ne sont pas partagées par tout le monde, alors que certains des intervenants mettent en avant le risque de voir certaines des mesures envisagées produire l'effet contraire de celui escompté. Est également critiqué le fait que le projet favorise trop les acteurs publics, au détriment d'une économie libérale de marché, au point de créer des distorsions de concurrence.
- Du point de vue administratif, le projet de loi se fait lui-même l'écho des très nombreuses critiques pour ce qui est de la lourdeur et de la lenteur des procédures d'autorisation en matière d'urbanisme, en ce que l'exposé des motifs mentionne, comme une des causes de l'offre insuffisante sur le marché immobilier, la „non-disponibilité en raison du défaut d'autorisations communales et étatiques“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le présent projet de loi constitue un „coup dur contre la simplification administrative“, le chapitre 1er du titre 4 du projet (taxe communale spécifique sur certains immeubles) consacrant pas moins d'une quinzaine d'articles aux procédures, aux recours et à la gestion des litiges inévitables. D'autres intervenants à la procédure législative critiquent le formalisme et la lourdeur du droit de préemption.

- Du point de vue juridique, plusieurs des instances consultées font valoir des risques d'incompatibilité de certaines dispositions du projet avec le droit constitutionnel (Chambre de travail, Chambre des employés privés, Chambre de commerce, pour ce qui est de l'article 30) ou avec le droit communautaire (aides d'Etat prohibées). De nombreuses critiques sont émises pour ce qui est de l'application concrète de dispositions de la loi en projet (droit de préemption, emphytéose, droit de superficie).

S'il y a un assez large consensus sur les finalités poursuivies par le projet de loi sous examen, force est cependant de constater que le projet est loin de faire l'unanimité quant aux voies et moyens qu'il se propose de mettre en œuvre.

Le projet sous avis innove en ce sens qu'il a pour but principal d'encourager les communes, par le biais d'aides étatiques, à procéder à la création de nouveaux logements et à réduire ce faisant le coût du foncier et de l'habitat. Les auteurs partent de la prémisse que des terrains adéquats pourraient être lotissés, mais qu'il y a lieu d'en rendre le coût abordable. Pour la première fois, des aides sont prévues qui ne sont pas destinées aux particuliers, créateurs de logements, ou aux promoteurs privés ou publics.

La question se pose donc si le but avoué, celui de créer des espaces constructibles abordables, peut être atteint à l'aide de moyens que les auteurs veulent mettre en œuvre. Il s'agit d'augmenter le total de la population par commune déterminée de plus de 15% sur une période de 10 ans. Les auteurs du projet ne dévoilent pas s'ils partent de la prémisse d'une augmentation globale de la population au niveau national de 60.000 unités ou d'une nouvelle répartition géographique de la population existante dans les 10 ans à venir. Malgré tous les problèmes connus dans le domaine de l'habitat, il n'y a certainement pas 6.000 personnes par an à la recherche infructueuse d'un logement. Le problème connu, et partant discuté, est le coût de l'habitat et non pas la pénurie. Aux yeux du Conseil d'Etat, ce problème risque de ne pas être résolu par des paiements forfaitaires, des automatismes tels que prévus. Une certaine flexibilité, qui devrait tenir compte d'un concept global de l'aménagement du territoire, serait de mise.

*

Le Conseil d'Etat se doit d'emblée de regretter que le projet ne se base sur aucune étude actualisée quant à la population répartie sur le territoire national, et ce tant au niveau géographique qu'au niveau des structures de l'âge. L'âge de l'habitant est déterminant au niveau des frais communaux non réglés par des taxes, alors que ce n'est qu'avec l'augmentation de l'âge que les frais communaux au sens propre du terme diminuent. Les écoles, aires de jeux, halls sportifs, équipements de transports etc. sont surtout destinés à une population s'étendant des jeunes à l'âge moyen.

Le projet cependant vise une augmentation de la population de 15% sur 10 ans, sans nuancer le coût réel pour la commune de chacun des nouveaux habitants potentiels.

Pour chaque habitant supplémentaire à un accroissement de 1%, l'Etat verserait à la commune un montant forfaitaire de 4.500 euros, montant qui est porté à 6.750 euros pour les communes dont le développement est jugé prioritaire par l'IVL. Les montants sont fixés d'une façon relativement arbitraire par un texte établi en 2007 pour perdurer dans un espace de temps de 10 ans.

La principale critique du Conseil d'Etat réside en cette fixation jugée arbitraire, qui ne tient pas compte du coût réel pour telle commune de l'accroissement de sa population. Si effectivement une commune, à structure d'âge relativement jeune, doit financer au vu de l'accroissement prévu de sa population une nouvelle école, les fonds touchés ne suffiront guère au financement, dans la mesure où il s'agira d'une dépense extraordinaire financée en principe par emprunt à long terme. Le Conseil d'Etat aurait donc préféré un système d'aides où les communes qui font réellement des efforts se verraient octroyer des aides pendant un laps de temps à déterminer, qui pourrait s'étaler sur 5 ans, à renouveler pour en venir aux 10 ans du projet, compte tenu des frais réellement engagés, permettant d'investir précisément dans un accroissement de la population. Le système pourrait être la prise en charge d'intérêts débiteurs à moyen terme, système bien connu pour les aides étatiques aux particuliers.

Le système de financement prévu est donc destiné aux communes dont la population augmente par année au-delà de 1%. Le système manque de flexibilité, dans la mesure où la croissance de la population d'une commune peut aisément augmenter sur une période de 5 années de plus de 5%, sans avoir nécessairement une croissance annuelle de 1%.

Se pose par ailleurs la question comment les auteurs du projet arrivent à une augmentation globale de 15% sur une période de 10 ans, avec une croissance minimale prévue de 1% par année. Le projet ne prévoit pas non plus le cas de figure éventuel d'une commune qui réussit pendant quelques années à respecter les conditions légales de croissance et puis marque un échec relatif. Faut-il qu'elle rembourse les montants touchés au préalable? Serait-elle momentanément exclue du système? Pourra-t-elle récupérer un solde après 10 années et en présence d'une croissance démographique globale de 15%? Autant de questions qui devraient trouver une réponse afin de garantir et la sécurité juridique du texte et, à l'évidence, l'objectif poursuivi.

Dans le cadre du commentaire des articles, les auteurs ont inséré un modèle de pacte logement, donc de convention à signer entre une commune déterminée et l'Etat. Ce modèle prévoit certes en ses articles 6.3 et 8 les cas de figure, où une commune pour „*des raisons de force majeure*“ (art. 6.3) ou les deux parties (art. 8) ne respecteraient pas les obligations prévues par le pacte, avec les conséquences y indiquées. Le Conseil d'Etat insiste cependant à voir intégré le cas de figure au texte légal, tout en laissant de côté le principe de la force majeure, alors qu'une commune qui malgré ses efforts ne réussit pas la croissance démographique de (10 x 1%) ou de 15% globalement ne saurait arguer d'une force majeure pour conserver le cas échéant les investissements étatiques touchés. En pareil cas, un réexamen de la situation s'impose avec en fin de compte une solution à trouver concrètement, alors que les efforts ponctuels consentis au niveau communal doivent être honorés d'une façon ou d'une autre.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé du projet de loi

Conformément à son observation formulée à l'endroit de l'article 32 du projet sous examen, le Conseil d'Etat propose de compléter l'intitulé par l'indication des différentes lois à modifier. Un intitulé abrégé figurera dans l'article 21 de sa proposition de texte.

L'intitulé sera dès lors à libeller comme suit:

„*PROJET DE LOI*

portant:

1. *promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes;*
2. *modification*
 - a) *de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;*
 - b) *de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;*
 - c) *de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;*
 - d) *de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;*
 - e) *de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;*
 - f) *de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;*
3. *insertion dans le Code civil des articles 577-1 à 577-11 (droit de superficie) et 636-1 à 636-11 (emphytéose)“*

TITRE 1er

Du Pacte Logement

Le texte du projet sous avis prévoit en son titre 1er le principe du pacte logement proprement dit. Le Conseil d'Etat donne à considérer dans ce contexte que la notion de „Pacte Logement“ serait à écrire dans l'ensemble du dispositif avec des lettres initiales minuscules.

L'article 1er trace le cadre général et prévoit l'augmentation de la population d'au moins 15% au niveau communal, alors que l'article 2 prévoit le principe des contributions financières à opérer par l'Etat.

Article 1er

Cet article prévoit en son alinéa 1 l'autorisation pour l'Etat de participer au financement des frais liés à la création:

- de nouveaux logements,
- et
- des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

Le Conseil d'Etat constate que dans l'alinéa 2, les équipements collectifs sont définis comme étant ceux visés par l'article 24, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, alors que le concept de la création de nouveaux logements, également visé, n'est nullement défini.

L'alinéa 3 tel qu'amendé par la commission parlementaire des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement était aux yeux du Conseil d'Etat d'une plus grande clarté avant sa modification. Il paraît en effet évident que la création de nouveaux logements ne saurait viser que l'accession à la propriété et la location, de sorte qu'il n'y a pas lieu de le préciser dans le texte de loi.

Le second ajout qui précise qu'il y a lieu d'assurer une certaine mixité sociale de la population relève plutôt d'un commentaire de l'article que d'un texte légal. En plus faudrait-il définir au juste la mixité sociale, concept tellement vague qu'il ne saurait être apprécié concrètement. Est-ce qu'une commune, qui par malheur n'assurerait pas la „mixité sociale“ sera exclue du financement? Il faudrait plutôt axer l'orientation vers le logement social.

Le Conseil d'Etat propose d'abandonner purement et simplement les amendements parlementaires et de ne maintenir que le texte original du projet sous avis.

Article 2

Cet article a également fait l'objet d'amendements parlementaires qui soulèvent des interrogations sérieuses. Pourquoi fixer un seuil minimum de croissance à 30 habitants par an en chiffres absolus? La création des équipements collectifs visés relève de l'autonomie communale et la commune visée devra, face à ses besoins propres, décider ou non d'investir, et ceci indépendamment d'un seuil minimum de croissance de sa population. Le seuil n'est par ailleurs en lui-même pas significatif au regard de la disparité des totaux respectifs des populations d'une commune à l'autre. Le Conseil d'Etat propose d'abandonner le concept proposé par la commission parlementaire et de maintenir le texte original.

Le nouvel alinéa 4 tel que proposé par la commission parlementaire, et qui vise un effet rétroactif des aides étatiques à certaines communes dont la croissance de la population fut déjà supérieure à 1% par année au cours des 5 dernières années précédant la mise en vigueur de la future loi, est approuvé par le Conseil d'Etat. Il relève toutefois que la participation financière de l'Etat est déterminée en partie par rapport à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Une application rétroactive des aides étatiques devrait donc se limiter aux frais liés à la création de nouveaux logements. Les auteurs ne précisent cependant pas s'il y a lieu de combiner déjà pour cette période de 5 années la croissance de 1% avec le seuil minimum de 30 habitants. Il n'est pas non plus précisé si une période entière de 5 années à partir de 2003 est exigée, ou si une date plus rapprochée pourra servir de point de départ.

TITRE 2

Du droit de préemption

Selon l'exposé des motifs, le droit de préemption est appelé à constituer l'instrument privilégié destiné à pallier la maîtrise foncière insuffisante de la part des pouvoirs publics.

La loi en projet ne fournit pas de définition du droit de préemption. D'après l'exposé des motifs, le droit de préemption est le moyen d'acquérir la propriété d'un bien par substitution à l'acheteur au moment de la vente.

L'expropriation et la préemption constituent deux techniques juridiques qui permettent aux pouvoirs publics, selon des modalités différentes, de porter atteinte à la propriété immobilière, privant le pro-

priétaire de la faculté de disposer librement de son bien et remettant ainsi en cause un droit considéré traditionnellement comme „inviolable et sacré“¹.

Il semble que les auteurs du présent projet se soient inspirés des dispositions françaises consacrant en matière d'urbanisme un droit de préemption (voir le Code français de l'urbanisme, articles L. 211-1 et suivants). Dans le contexte du présent projet, le mécanisme de l'expropriation et celui de la préemption restent *a priori* distincts: tandis que la procédure d'expropriation peut être mise en œuvre par les pouvoirs publics alors même que le propriétaire n'envisage aucunement de se défaire du bien qu'il possède, la préemption ne peut intervenir que lorsque ce dernier a manifesté l'intention d'aliéner son bien. Le droit de préemption s'exercera aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification (article 10 du projet de loi), c'est-à-dire aux prix et conditions arrêtés entre le propriétaire et l'acquéreur auquel les pouvoirs publics pourront le cas échéant se substituer. Il n'est donc pas prévu que les pouvoirs publics puissent saisir le juge de l'expropriation à l'effet de voir déterminer un autre prix. Cette possibilité offerte aux pouvoirs publics par la législation française serait susceptible de constituer un véritable pouvoir de surveillance et de contrôle, voire même d'infléchissement, du marché immobilier². L'affirmation du commentaire de l'article 3 que „l'instauration de ce droit de préemption sur le non-bâti permet de contrôler le coût du foncier dès l'ingrès“, doit donc être relativisée. Il serait néanmoins erroné de croire que les deux mécanismes, expropriation et préemption, sont d'inspiration radicalement différente, et le Conseil d'Etat aura l'occasion de revenir, ci-après, sur les possibles interactions entre la procédure d'expropriation et le droit de préemption.

L'institution d'un droit de préemption légal présuppose que soient clairement définis les titulaires du droit de préemption, le ou les objectifs que l'exercice du droit de préemption doit permettre de réaliser, les immeubles susceptibles de faire l'objet de ce droit de préemption ainsi que la procédure de préemption.

Article 3

L'article 3 du projet de loi entend consacrer un droit de préemption au profit de l'Etat, des communes et du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (ci-après: „Fonds“ ou „Fonds du Logement“). La commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des députés entend inclure également les autres promoteurs publics visés à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

D'emblée, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de multiplier les intervenants publics se voyant reconnaître par la loi un droit de préemption. Si le droit de préemption peut être un instrument de maîtrise foncière aux mains des pouvoirs publics, il ne convient toutefois pas de le consacrer de manière prolifique. C'est un mécanisme qui doit être utilisé de manière ciblée pour qu'il se révèle un instrument utile.

a) Le texte amendé par la commission compétente de la Chambre des députés entend permettre l'exercice du droit de préemption au profit d'un autre promoteur public, visé à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. L'article 16 précité dispose que sont considérés comme promoteurs publics dans le sens de ladite loi „les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le fonds pour le logement à coût modéré“.

D'après le commentaire, „les communes ne seraient pas toujours en mesure de faire face à la dépense que représente l'acquisition d'un terrain ... Il semble utile que les communes puissent exercer le droit de préemption au profit d'un autre promoteur public visé par la législation concernant l'aide au logement“.

Il y a tout d'abord lieu de constater que le commentaire n'est pas en phase avec le texte de l'ajout proposé, le texte autorisant chacun des titulaires du droit de préemption à l'exercer au profit d'un autre promoteur public. Ainsi entendu, le texte ne fait guère de sens, en ce qu'on ne voit pas pourquoi le Fonds du Logement exercerait son droit de préemption au profit d'une commune, dans la mesure où la commune est elle-même titulaire d'un droit de préemption, qui, par ailleurs, s'exercerait prioritairement par rapport à celui du Fonds du Logement. On ne peut pas concevoir qu'une commune renonce

1 René HOSTIOU et Jean-François STRUILLLOU, Expropriation et préemption, Litec, Paris

2 René HOSTIOU et Jean-François STRUILLLOU, ouvrage précité

à l'exercice de son droit de préemption, et qu'ensuite le Fonds du Logement exerce son droit de préemption au profit de la commune. A l'inverse, on ne voit pas une commune exercer son droit de préemption au profit du Fonds du Logement, si celui-ci dispose lui-même d'un droit de préemption. Il y a encore lieu de constater que l'ajout proposé ne cadre pas avec le mécanisme du droit de préemption, qui autorise le titulaire du droit de préemption à se substituer à l'acquéreur. Dans l'hypothèse envisagée par la commission parlementaire, le titulaire du droit de préemption serait en quelque sorte autorisé à se réserver la faculté d'élire command. Le Conseil d'Etat ne peut pas concevoir une telle possibilité dans le cadre du droit de préemption, qui constitue déjà une atteinte au droit du propriétaire de disposer librement de sa propriété.

De plus, l'exigence de l'exercice du droit de préemption dans l'intérêt général (notion sur laquelle le Conseil d'Etat reviendra encore ci-après) risque d'être battue en brèche, dans la mesure où le titulaire du droit de préemption pourrait exercer son droit au profit d'une société de droit privé, promoteur public au sens de la loi de 1979.

Tandis que la loi de 1979 (article 22) subordonne la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains à bâtir par une société fondée sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, à la condition que l'Etat, les communes ou syndicats de communes y détiennent la majorité des parts, une telle précision expresse fait en l'espèce défaut; une telle exigence ne découle pas non plus des dispositions de la loi modifiée de 1906. L'article 6 de cette loi laisse certes entendre que des personnes morales de droit public doivent être actionnaires ou associés d'une telle société. Il n'y est toutefois pas précisé que ces personnes morales de droit public doivent disposer de la majorité des parts dans la société.

Il serait donc théoriquement possible que le droit de préemption soit exercé au profit d'une société, dans laquelle une personne juridique de droit public est actionnaire ou associé, sans disposer de la majorité des parts. Or, une telle société poursuit nécessairement aussi des intérêts commerciaux propres.

L'ajout proposé est également de nature à tenir en échec les règles sur les marchés publics qui font partie du droit communautaire dérivé. Si le droit de préemption est exercé au profit d'une société de construction, promoteur public, elle se verra, sinon directement, du moins indirectement, confier l'exécution d'un marché dont les entreprises concurrentes seront d'office écartées.

Le Conseil d'Etat donne finalement à considérer que, par le biais de l'ajout proposé par la commission parlementaire, les règles de l'article 99 de la Constitution pourraient être tenues en échec. Ledit article dispose que toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante (le plafond étant fixé à 7.500.000 euros par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat) doit être autorisée par une loi spéciale. En exerçant son droit de préemption au profit d'un autre promoteur public, l'Etat pourrait éluder la disposition constitutionnelle en question.

Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte amendé sous examen.

b) L'Etat se voit reconnaître un droit de préemption „pour les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation des sols rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire“.

Force est de constater qu'au regard des objectifs de l'aménagement du territoire, tels que définis à l'article 1er de la loi modifiée du 21 mai 1999 susmentionnée, les développements que le présent projet de loi entend stimuler au niveau de l'habitat intéressent au premier titre le ministre ayant dans ses attributions l'Aménagement du territoire, la réalisation des objectifs que le projet poursuit (en particulier dans le cadre du pacte logement) étant susceptibles d'avoir des répercussions directes sur les objectifs de l'aménagement du territoire.

La politique d'aménagement à mettre en œuvre, par le biais du programme directeur de l'aménagement du territoire, les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels, ainsi que par les plans d'occupation du sol, dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la loi de 1999, concerne aussi les investissements publics dans les logements.

Toutefois, il ne s'agit là que d'un aspect de la politique d'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat comprendrait encore que l'Etat bénéficie d'un droit de préemption, s'agissant du plan directeur sectoriel „logement“. Ce plan directeur sectoriel sera apparemment élaboré par référence au système des centres de développement et d'attraction du programme directeur pour orienter une répartition de

la population en fonction des priorités de localisation recommandées par l'IVL. La détermination des surfaces susceptibles d'être concernées par l'exercice du droit de préemption, dans le cadre dudit plan directeur sectoriel, reste, en l'état, incertaine.

Le Conseil d'Etat ne saurait admettre que l'ensemble du territoire se trouve en quelque sorte grevé d'un droit de préemption hypothétique en faveur de l'Etat, par la référence aux plans directeurs régionaux, aux plans sectoriels et aux plans d'occupation des sols. Il est vrai que ce faisant l'affirmation du commentaire de l'article 3, dont déjà question ci-dessus, est susceptible de se traduire dans la réalité, en ce que l'instauration d'un droit de préemption aux contours aussi flous au profit de l'Etat est de nature à ébranler le marché de l'immobilier, du fait de l'incertitude instaurée quant au sort des aliénations immobilières conclues entre personnes privées. Le Conseil d'Etat considère toutefois que la fin visée ne saurait justifier l'emploi de n'importe quels moyens.

L'ajout proposé par la commission compétente de la Chambre des députés, à savoir que „les droits de préemption institués par le présent titre doivent être exercés dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public, de constituer des réserves foncières et de réaliser des logements à coût modéré“ n'est à cet égard pas d'une grande utilité, les objectifs pour lesquels le droit de préemption peut être exercé, en particulier par l'Etat, n'étant énumérés que de manière exemplative. En définitive, ce serait à l'Etat lui-même de fixer les objectifs au regard desquels il entend exercer le droit de préemption, dont il serait titulaire dès l'entrée en vigueur de la loi en projet. Or, si l'expropriation n'est possible que pour cause d'utilité publique, le droit de préemption ne saurait pareillement être exercé que dans des conditions préalablement fixées avec suffisamment de précision pour exclure tout arbitraire. Le Conseil d'Etat ne saurait admettre qu'une procédure contraignante, telle la procédure d'expropriation, soit relayée par un autre mécanisme, qui, pour être moins contraignant, constitue néanmoins une atteinte à la liberté contractuelle et au droit de propriété, et dont la mise en œuvre ne saurait, de ce fait, être abandonnée au choix de l'acteur public concerné. L'article 7 du projet de loi prévoit que toute convention portant sur l'aliénation d'un des biens visés à l'article 3 est irréfragablement conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption. Par analogie avec le droit des obligations, cette condition ne doit pas devenir une condition purement potestative.

S'agissant des plans d'occupation du sol, le Conseil d'Etat tient encore à relever qu'aux termes de l'article 11 de la loi modifiée susmentionnée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, un plan d'occupation du sol est un plan d'aménagement qui porte sur des parcelles cadastrales constituant une aire déterminée à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée. Selon l'article 14, paragraphe 2, de cette même loi, l'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des usages publics conformément aux dispositions du chapitre VI de la loi de 1999. Or, dans l'optique du présent projet de loi, l'usage des immeubles sera privé et non pas public. Le droit de préemption institué au profit de l'Etat permettrait, à la limite, de contourner les dispositions de la loi de 1999 relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat est finalement à se demander si l'Etat doit effectivement intervenir en tant qu'acteur sur le marché de l'immobilier, alors qu'il dispose d'un large éventail de mesures sur base de la loi modifiée de 1979 concernant l'aide au logement, au titre desquelles le Fonds du Logement constitue d'ores et déjà un instrument privilégié.

Le Conseil d'Etat considère en conclusion des développements qui précèdent qu'il y a lieu d'abandonner le dernier tiret de l'article sous examen consacrant un droit de préemption au bénéfice de l'Etat. Cela ne veut pas dire que l'Etat ne serait pas concerné par la politique de logement, loin de là. Mais l'Etat dispose dès à présent de suffisamment d'instruments pour réaliser une politique active en matière de logement, que ce soit dans le cadre de la loi sur l'aide au logement ou dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire. Point n'est besoin de mettre à la disposition de l'Etat de nouveaux instruments: des initiatives de ce genre ne devraient être envisagées que si les instruments existants se révélaient inefficaces.

Dans un ordre d'idées subsidiaire, et en admettant que la Chambre des députés soit disposée à suivre le Gouvernement dans la voie préconisée par ce dernier, le droit de préemption de l'Etat serait à circonscrire au seul plan directeur sectoriel „logement“. Si le texte était voté dans sa teneur actuelle, avec toutes les incertitudes ci-dessus signalées pour ce qui est de l'assiette du droit de préemption et des objectifs que l'exercice du droit de préemption doit permettre de réaliser, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

c) Le texte sous avis entend encore conférer un droit de préemption légal au Fonds du Logement.

Constitué en tant qu'établissement public de l'Etat, le Fonds, exerçant ses activités dans le respect des dispositions légales et réglementaires en matière de développement urbain et rural ainsi que d'aménagement du territoire, est habilité de par l'article 48 de la loi de 1979 concernant l'aide au logement à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir à la construction de logements à coût modéré. Après accomplissement de la procédure visée aux articles 48 à 50, un arrêté grand-ducal est appelé à approuver la constitution de la zone de réserves foncières et à en déclarer l'utilité publique. Le même arrêté est appelé à approuver le relevé des terrains concernés et le Fonds est autorisé à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation.

Ces dispositions n'ont pas été expressément abrogées par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il y a toutefois lieu d'examiner l'incidence de la loi modifiée de 2004 précitée sur lesdites dispositions.

L'article 97 de la loi modifiée de 2004 dispose que, dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, les communes, après délibération du conseil communal, et le ministre, sont habilités à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.

Les dispositions des articles 97 à 102 ont pris pour modèle les articles 48 à 53 de la loi modifiée de 1979 concernant l'aide au logement, dont la portée a été élargie à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ou encore à la réalisation de zones d'activités économiques (cf. *doc. parl. No 4486*³, commentaire relatif au chapitre 4 traitant des disponibilités foncières). L'actuel article 97 reprend en substance l'article 48 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, en précisant cependant, par rapport au texte de 1979, quels organes ont compétence pour déposer un projet de déclaration de réserve foncière (*doc. parl. précité*, commentaire de l'article 95 du projet amendé). Si l'article 99 du projet de loi maintenait au bénéfice du Fonds du Logement le pouvoir de poursuivre l'expropriation, l'article 101 de la loi n'a plus retenu cette possibilité en faveur du Fonds, la commune étant seule habilitée à poursuivre l'expropriation en cas d'échec des tentatives d'acquisition de gré à gré.

Au regard des développements qui précèdent, il semble pouvoir être affirmé que les dispositions des articles 48 à 53 de la loi modifiée de 1979 se trouvent pour le moins implicitement abrogées, une application concomitante des dispositions des lois de 1979 et de 2004 relatives aux réserves ou disponibilités foncières se révélant en pratique impossible.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi sous avis se propose de toute façon, en son article 33, de modifier les articles 97 à 102, à l'effet d'y intégrer également le Fonds du Logement et d'abroger le chapitre 5 (articles 48 à 53) de la loi modifiée de 1979 concernant l'aide au logement.

Même en admettant que la Chambre des députés adopte ces modifications, le droit de préemption ne fait pas de sens pour le Fonds du Logement, ni d'ailleurs pour les communes, s'agissant des terrains sis dans les zones de réserves foncières.

En effet, d'après l'article 102 à modifier, aussi bien les communes que le Fonds seront dans l'obligation de procéder à des acquisitions, soit moyennant accord avec le propriétaire sur le prix, soit par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Conseil d'Etat ne voit pas comment le mécanisme du droit de préemption pourrait en l'occurrence jouer, alors que selon les dispositions de la loi de 2004 les communes et/ou le Fonds ne seront pas substitués à un autre acheteur, mais l'aliénation devra se faire directement au profit des communes ou du Fonds.

Il y a en conséquence lieu de supprimer le droit de préemption du Fonds (et également des communes), s'agissant des terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi de 2004.

Le texte prévoit encore deux autres hypothèses, dans lesquelles le Fonds du Logement se verrait attribuer un droit de préemption légal, en ordre de subsidiarité par rapport au droit de préemption des communes.

Il s'agit tout d'abord des terrains sis dans les zones d'aménagement différé. Il s'agit, aux termes de l'article 39 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, de zones destinées à recevoir à terme l'affectation à arrêter par le conseil communal. Ces zones entraînent une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. La décision de lever le statut d'aménagement différé nécessite une délibération motivée du conseil communal qui doit faire l'objet de la procédure de modification du plan d'aménagement général.

Le Conseil d'Etat ne perçoit pas directement l'utilité de prévoir un droit de préemption au profit du Fonds, s'agissant des terrains sis dans une zone d'aménagement différé dont l'affectation n'est pas encore arrêtée. Un argument susceptible de militer en faveur d'un droit de préemption au profit du Fonds réside le cas échéant dans les moyens financiers que le Fonds est à même de mobiliser à court et à moyen terme. Cet argument n'est cependant pas dirimant, alors que les zones d'aménagement différé permettent précisément à la commune d'étaler dans le temps l'affectation de ces zones (qui de toute façon est subordonnée par l'article 39 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 précité à certaines conditions, au regard notamment de la saturation proche des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées en termes de coefficient d'occupation), ce qui permet également à la commune de préparer ses engagements financiers.

Il n'y a par ailleurs pas vraiment de logique dans le système tel que préconisé par le texte sous examen. Une commune qui a pris la décision de ne pas procéder dans l'immédiat à l'affectation des terrains sis dans une zone d'aménagement différé, peut, pour des raisons tenant par exemple au prix de vente d'un terrain sis dans pareille zone, renoncer à l'exercice de son droit de préemption sur un terrain mis en vente situé dans cette zone. Dans ce cas, et selon le texte proposé sous examen, le Fonds pourrait exercer son droit de préemption. Quelque temps plus tard, un autre terrain sis dans cette zone est mis en vente, et cette fois-ci la commune décide d'exercer son droit de préemption prioritaire. Comment peut-on réaliser des projets concrets en matière de logements, nécessitant une certaine superficie de terrains, si le morcellement des terrains se poursuit au niveau d'une pluralité de pouvoirs publics préemptants? Il est certes possible en pratique de remédier à cette situation: l'emphytéose ou le droit de superficie permettraient le cas échéant de réaliser un projet d'ensemble. Ne serait-il cependant pas plus réaliste de faciliter l'acquisition, par un seul intervenant public, des terrains nécessaires à la réalisation de tel ou tel projet immobilier?

L'investissement du Fonds dans des terrains sis dans une zone d'aménagement différé risque par ailleurs de se révéler improductif, pour le moins en attendant l'affectation des terrains dont s'agit. Le droit de préemption légal n'est pourtant pas destiné prioritairement, aux yeux du Conseil d'Etat, à constituer des réserves foncières: pour ce faire, il existe d'autres mécanismes, et il est renvoyé aux développements ci-dessus s'agissant des articles 97 à 102 de la loi modifiée de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Pour l'ensemble des considérations développées ci-dessus, le Conseil d'Etat préconise l'abandon de l'institution d'un droit de préemption légal au profit du Fonds du Logement, s'agissant des terrains sis dans les zones d'aménagement différé.

Restent en dernier lieu les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci.

Dans sa prise de position sur l'avis de la Chambre des notaires, le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a estimé que l'assiette du droit de préemption légal était, de par l'emploi de l'adjectif „adjacent“, circonscrite avec suffisamment de précision. Le moins qu'on puisse dire, c'est que le commentaire de la disposition sous examen n'est pas fait pour dissiper les incertitudes: il y est en effet question de l'importance d'une intervention „au niveau des terrains bordant le périmètre extérieur des agglomérations“. La loi modifiée de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain utilise elle-même des expressions comme „terrain voisin“ (article 87) ou „parcelles limitrophes“ (article 106), mais également celle de „terrains adjacents“ (article 27).

Abstraction faite de cette question de précision de l'assiette du droit de préemption, se pose la question de l'objectif auquel le droit de préemption est en l'occurrence censé répondre. Cet objectif ne résulte pas du texte. Le commentaire de l'article d'énoncer à ce sujet: „il s'avère également important de pouvoir intervenir au niveau des terrains bordant le périmètre extérieur des agglomérations vu la spéculation croissante dont ils font l'objet“. Ces explications ne sont guère utiles, l'objectif du droit de préemption légal à instituer ne pouvant pas être la lutte contre la spéculation, si tant est que cette spéculation existe. L'explication manque par ailleurs de logique: si la lutte contre la spéculation pouvait constituer un objectif justifiant le droit de préemption légal, pourquoi cette lutte s'arrêterait-elle aux

seuls terrains bordant le périmètre extérieur des agglomérations? Le droit de préemption légal ainsi entendu n'est-il pas au contraire de nature à raviver la spéculation autour des terrains situés près du périmètre extérieur des agglomérations, tout en ne le bordant pas?

Le Conseil d'Etat considère que le plan d'aménagement général offre tellement de possibilités aux communes pour préparer sereinement leur développement à court, à moyen et à long terme, qu'il n'est pas nécessaire de recourir, en sus et en dehors des prévisions dudit plan d'aménagement général, à des mécanismes tels que le droit de préemption légal sur des parcelles situées à l'extérieur du périmètre d'agglomération.

Au regard des difficultés d'application du texte consacrant un droit de préemption légal sur les terrains „adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci“, tant pour ce qui est de l'assiette de ce droit que pour ce qui est de l'objectif à réaliser, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la disposition dont s'agit.

- d) Les communes sont finalement appelées à être titulaires d'un droit de préemption,
- pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de cette même loi;
 - pour les terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de cette même loi;
 - pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1er de cette même loi;
 - pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci.

Il existe déjà actuellement un droit de préemption légal au profit des communes: c'est le droit de préemption consacré à l'article 54 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en vue de la réalisation des objectifs définis à l'article 42 de cette même loi, dans le cadre de la déclaration d'une partie du territoire communal en zone de développement. Ce droit de préemption sera modifié dans le contexte du présent projet de loi, par la suppression proposée du paragraphe 3 de l'article 54 de la loi de 2004 et son remplacement par les dispositions du premier tiret de l'article 3.

Le présent projet de loi met l'accent sur la responsabilité partagée de l'Etat et des communes pour une politique active de logement, en agissant de concert pour satisfaire au mieux les besoins en matière d'offre de logements.

C'est dans cette perspective que la consécration d'un droit de préemption légal prend tout son sens, puisque ce sont en première ligne les communes qui sont encouragées, dans le cadre du pacte logement, à „faire construire davantage de nouveaux logements sur leur territoire“. Le Conseil d'Etat renvoie encore, dans ce contexte, à l'article 26 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, aux termes duquel les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune.

Aux yeux du Conseil d'Etat, il y a lieu de réserver aux communes le mécanisme du droit de préemption légal, celles-ci étant les mieux placées pour en faire un usage concret et ciblé.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de limiter le droit de préemption légal aux seules communes, pour les seuls terrains sis dans les zones de développement, dans les zones à restructurer et dans les zones d'aménagement différé, compte tenu des développements qui précèdent.

La commission compétente de la Chambre des députés a encore proposé de compléter l'article 3 sous examen par un nouvel alinéa, précisant que „les droits de préemption institués par le présent titre doivent être exercés dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public, de constituer des réserves foncières et de réaliser des logements à coût modéré“.

La première précision est de nature à induire en erreur: l'intérêt que poursuit l'Etat n'est pas nécessairement celui que poursuit la commune. D'où aussi la précision à l'article 107 de la Constitution que les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres, avec comme corollaire que les actes des organes communaux peuvent être annulés ou suspendus en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général.

Il n'était cependant certainement pas dans les intentions des auteurs de l'amendement de limiter le droit de préemption à consacrer au profit des communes aux seules hypothèses dans lesquelles il y a convergence entre l'intérêt communal et l'intérêt général (ce qui serait le cas lorsque les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies sur le plan communal seraient précisées et intégrées dans le cadre d'un plan directeur régional, par exemple).

Le Conseil d'Etat recommande dès lors l'abandon de l'exigence de la poursuite de l'intérêt général, la poursuite de l'intérêt général (entendu comme l'intérêt public) étant de toute façon une exigence sous-jacente à l'action du pouvoir préemptant, sous peine de détournement de pouvoir.

Il va sans dire que l'exigence de la poursuite d'un intérêt général par un promoteur public n'ayant pas la qualité de personne morale de droit public (problème évoqué ci-dessus par le Conseil d'Etat en relation avec l'ajout proposé par la commission parlementaire de permettre l'exercice du droit de préemption au profit d'autres promoteurs publics) risque de poser problème, ces promoteurs poursuivant manifestement aussi leurs propres intérêts.

S'agissant de l'énumération exemplative des objectifs auxquels l'exercice du droit de préemption doit répondre, il est renvoyé aux développements ci-dessus en relation avec le droit de préemption que le projet de loi entend consacrer au profit de l'Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol: le droit de préemption ne saurait être exercé que dans des conditions préalablement fixées avec suffisamment de précision pour exclure tout arbitraire, et ceci également dans l'optique de recours contentieux contre la décision d'exercer le droit de préemption.

Il y a dès lors lieu d'abandonner l'ajout proposé.

Le texte se lirait alors comme suit, en tenant compte d'une modification rédactionnelle à l'endroit du tiret concernant les terrains sis dans les zones d'aménagement différé:

- „**Art. 3.** Il est institué un droit de préemption au profit des communes disposant d'un plan d'aménagement général, en vue de la réalisation des objectifs de celui-ci,
- pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi précitée;
 - pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé d'après les dispositions de l'article 9, paragraphe 1er de la loi précitée.“

Article 4

L'article 4 détermine dans quel cas le droit de préemption est susceptible de s'exercer. Ce droit s'appliquera, selon le texte original, à toute aliénation à titre onéreux.

La commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des députés a amendé le texte de l'alinéa 1 qui se lit désormais comme suit: „Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés à l'article 3“.

Le texte amendé précise encore quelles opérations ne tombent pas dans le champ d'application du droit de préemption.

S'agissant du principe, il va de soi que le droit de préemption ne peut pas concerner les transmissions à titre gratuit. Pour pouvoir être exercé, il faut être en présence d'une aliénation à titre onéreux.

Un problème particulier a été soulevé par la Chambre des notaires, concernant l'apport fait par un propriétaire à une société dont le propriétaire est l'actionnaire unique, d'où la précision opérée au texte par la commission compétente de la Chambre des députés.

Les problèmes ne sont cependant pas pour autant résolus: il y a lieu de rappeler que le droit de préemption constitue un mécanisme permettant au pouvoir préemptant de se substituer à l'acheteur au moment de la vente (exposé des motifs). C'est donc une sorte de retrait, le retrait consistant dans le droit accordé à certaines personnes de prendre pour elles un achat fait par une autre en se substituant à celle-ci comme acheteur. L'apport en société relève d'un contrat autre que le contrat de vente, de sorte que le problème de la substitution du pouvoir préemptant dans le contrat conclu se pose. Il reste également le problème de la contrepartie à fournir par le pouvoir préemptant.

Le Conseil d'Etat signale que le Code français de l'urbanisme définit le champ d'application du droit de préemption, s'agissant des espaces naturels sensibles, comme s'exerçant sur tout terrain ou

ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains qui font l'objet d'une aliénation, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit (article L. 142-3). Ce qui est visé n'est pas l'apport en société, mais bien la cession de la totalité des parts d'une société, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière dont la cession serait soumise au droit de préemption (à signaler que l'article L. 211-4 du Code français de l'urbanisme exclut en principe cette opération du droit de préemption urbain).

L'amendement apporté par la commission parlementaire est de nature à induire en erreur sur le véritable champ d'application du droit de préemption et il est partant à omettre.

Il serait certainement plus simple de limiter le droit de préemption aux contrats de vente proprement dits. Cela éviterait toutes discussions au sujet de l'applicabilité du droit de préemption et toute contestation ultérieure de la vente conclue en violation d'un droit de préemption légal.

Un aspect, qui n'est pas autrement abordé par le projet de loi, mérite dans ce contexte d'être relevé: la décision du pouvoir préemptant d'exercer son droit de préemption peut être considérée comme une décision administrative susceptible d'un recours contentieux, alors qu'elle est susceptible de causer grief à celui qui entend se porter acquéreur d'un immeuble et qui, du fait de l'exercice de ce droit, sera évincé. L'acquéreur qui risque d'être évincé aura d'autant plus tendance à exercer un recours contentieux que les hypothèses dans lesquelles le droit de préemption peut être exercé seront sujettes à discussion.

Un tel contentieux apparaît toutefois plutôt stérile au Conseil d'Etat. Il ne faut pas oublier que le droit de préemption est un mécanisme juridique permettant au pouvoir préemptant d'acquérir une propriété immobilière. Il y a, à côté, un deuxième mécanisme, celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique (voir l'article 94, paragraphe 1er de la loi de 2004). Ce mécanisme permettra également de contenir toutes opérations par lesquelles il serait tenté de déjouer le droit de préemption légal.

Le Conseil d'Etat se prononce dès lors en faveur du maintien du texte original, pour ce qui est des opérations immobilières susceptibles de déclencher le droit de préemption. Le mécanisme du droit de préemption doit rester un mécanisme simple. Ce mécanisme ne doit pas devenir un parcours du combattant, ni pour le pouvoir préemptant ni pour l'acquéreur susceptible d'être évincé par l'exercice du droit de préemption.

Le Conseil d'Etat propose dans cette optique d'abandonner également l'alinéa 2 de l'article 4, assimilant aux aliénations les conventions à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé. Le commentaire cite à ce sujet „la location comportant à son terme un transfert de propriété du bien au profit du locataire, sans paiement d'un quelconque prix. Le prix de vente se dissimule alors dans les loyers payés“. Il est toujours délicat d'opérer une requalification d'un contrat, abstraction faite de ce que dans ce genre d'hypothèses le contentieux est en quelque sorte préprogrammé, puisque la requalification ne peut certainement pas être le fait unilatéral du pouvoir préemptant. Le Conseil d'Etat renvoie encore à ce sujet à ses observations ci-dessus.

Pour ce qui est des exceptions, le 7^e tiret n'a plus de raison d'être s'il n'y a qu'un seul pouvoir préemptant. Le cas échéant, il pourrait être reformulé à l'effet d'excepter les aliénations faites à l'Etat, lesquelles ne sont pas couvertes au titre de l'exception en faveur des promoteurs publics.

S'agissant des aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale, le Conseil d'Etat propose de préciser que sont visées les aliénations entre parents et alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus.

Pour ce qui est des échanges, le texte amendé se propose d'exclure les échanges de terrains sans soulte ou avec soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain échangé. Ce texte fait donc rentrer dans les biens soumis à droit de préemption les échanges de terrains avec soulte dépassant 20% de la valeur du terrain échangé.

Le texte amendé n'est pas clair, alors qu'il vise l'échange avec soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain échangé: quel terrain, puisque par hypothèse, l'échange porte sur deux terrains (pour ne citer que l'expression la plus simple de l'échange)? Est-ce qu'il s'agit du terrain susceptible de préemption? Est-ce qu'il s'agit de la soulte à payer à ou par le coéchangiste propriétaire du bien susceptible de préemption?

Le Conseil d'Etat suppose que l'exception à l'exception vise le cas où le coéchangiste propriétaire du bien susceptible de préemption doit payer une soulte dépassant 20% de la valeur de son bien.

Même en partant de cette prémisse, le Conseil d'Etat voit mal comment, en pratique, un droit de préemption pourrait être exercé. Quelle sera la responsabilité du notaire, s'agissant de l'évaluation de la valeur du terrain susceptible de préemption, qui sert de base pour l'appréciation du coefficient que la soulte à payer ne doit pas dépasser? Quelle sera la contrepartie à fournir par le pouvoir préemptant? Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne faudrait pas excepter purement et simplement les échanges avec ou sans soulte. Il est pour le surplus renvoyé aux développements ci-dessus en relation avec le mécanisme de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui permettra de contrecarrer les tentatives de déjouer le droit de préemption.

Article 5

Au regard de la proposition du Conseil d'Etat de limiter le droit de préemption aux seules communes, seul l'alinéa 1 de l'article 5 du projet de loi serait à maintenir.

Article 6

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à l'article 6. Le Conseil d'Etat entend attirer l'attention sur des jurisprudences françaises qui admettent également l'acquéreur évincé à agir en annulation de la vente passée entre le pouvoir préemptant et le vendeur, lorsque la décision de préempter a été ultérieurement annulée (Cass. fr., 3e chambre civile, 20 novembre 2002, Bulletin 2002, III, No 234, page 201; Cass. fr., 3e chambre civile, 22 juin 2005, Bulletin 2005, III, No 142, page 130).

Pour ce qui est de la modification à l'intitulé du chapitre 2, opérée par la commission parlementaire, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations ci-dessus en relation avec l'article 4, alinéa 1.

Article 7

La disposition figurant sous l'article 7 originaire a une importance particulière, et ce dans le contexte des articles 1583 et 1589 du Code civil, le premier disposant que la vente „est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé“, le second énonçant que „la promesse de vente vaut vente, lorsqu'il y a consentement réciproque des deux parties sur la chose et sur le prix“.

Tel qu'institué par le projet de loi sous examen, le mécanisme du droit de préemption est en effet appelé à jouer à un moment où les parties privées ont convenu de la chose et du prix. Il se pourrait alors que l'acquéreur évincé fasse valoir qu'il est, en tant que nouveau propriétaire du bien immobilier, exproprié de son bien en dehors des conditions posées à une expropriation.

La jurisprudence française a décidé, à propos d'une condition suspensive à raison d'un droit de préemption conventionnel, que, „soumise à la condition que la bailleresse ne mettrait pas son droit de préemption en œuvre, la promesse dont avait bénéficié la société S. n'avait pas valu vente, en sorte que, n'étant pas devenue propriétaire, cette société invoquait à tort l'article 1er du premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales“ (Cass. fr. 3e chambre civile, 12 juillet 2000, Bulletin 2000, III, No 138). Cette solution devrait pouvoir être transposée à la clause suspensive à raison du droit de préemption légal.

Le Conseil d'Etat ne perçoit pas vraiment l'utilité de l'ajout proposé par la commission parlementaire concernant le texte de la condition suspensive à inclure dans les conventions. Les contrats de vente immobilière (dans l'optique du Conseil d'Etat, ce seront ces opérations immobilières qui seront visées) devant être passés sous forme authentique, en vue de leur transcription, le problème des droits d'enregistrement ne devrait se poser qu'après passation de l'acte notarié. Il est vrai que la question de savoir s'il existe une obligation de faire enregistrer les actes sous seing privé, en l'occurrence les compromis de vente, et ce avant même que l'acte ait été rendu authentique par le ministère d'un avoué, (au regard de l'article 42 de la loi du 22 frimaire an VII) semble controversée. Au regard de la jurisprudence française précitée, les actes sous seing privé pouvant donner lieu à l'exercice du droit de préemption ne valent pas vente (n'opérant de ce fait pas mutation), de sorte que la question des droits d'enregistrement sur l'acte sous seing privé en question ne devrait pas se poser.

Le Conseil d'Etat préconise en conséquence le maintien de l'article 7 dans sa version originaire.

Article 8

La procédure de préemption débute par l'information que le notaire est tenu de faire parvenir, par lettre recommandée, au pouvoir préemptant. L'article 8 fixe la date limite de l'envoi de cette lettre

recommandée à 2 mois (6 semaines selon le texte amendé par la commission parlementaire) avant la date prévue pour la passation de l'acte notarié entre les parties au compromis de vente ou au projet d'acte d'aliénation.

S'agissant d'une question d'organisation pratique, le Conseil d'Etat pourrait se rallier au délai de 6 semaines proposé par la commission parlementaire. Le choix définitif dépendra cependant du délai qui sera finalement retenu au titre de l'article 9.

Le Conseil d'Etat se prononce contre l'ajout de la précision „à moins que les pouvoirs préemptants n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption“. Le délai dont question ci-dessus, peu importe qu'il soit de 2 mois ou de 6 semaines, n'est pas un délai qui ferait partie des formalités substantielles dont dépendrait la validité de l'acte authentique. C'est un délai qui est stipulé en faveur du pouvoir préemptant. Du moment que la renonciation du pouvoir préemptant à l'exercice de son droit est acquise, rien n'oblige le notaire (et les parties) à attendre l'écoulement du délai de 2 mois ou de 6 semaines: l'acte pourra être passé de suite.

Dans la ligne des propositions du Conseil d'Etat, le notaire n'aura en face de lui qu'un seul pouvoir préemptant (la commune), de sorte que les remarques, par ailleurs tout à fait pertinentes, de la Chambre des notaires en relation avec des envois recommandés à différents titulaires du droit de préemption perdent de leur acuité.

Des sanctions disciplinaires à l'égard des notaires ne sauraient être envisagées que si le droit de préemption, tel qu'institué par la loi en projet, dicte sans ambiguïté aux notaires la conduite à tenir.

Dans la ligne de ses observations à l'endroit de l'article 4 préconisant l'institution d'un mécanisme simple de droit de préemption, le Conseil d'Etat demande l'abandon du point 6° de l'alinéa 3 de l'article 8.

Article 9

L'article 9 originaire prévoit un délai d'un mois dans lequel le pouvoir préemptant doit accuser réception de la notification dont question à l'article 8. En délivrant cet avis de réception, le pouvoir préemptant doit également préciser au notaire que le dossier est complet.

Le Conseil d'Etat rejoint la commission parlementaire, lorsqu'elle estime qu'il appartient uniquement au pouvoir préemptant d'accuser au notaire réception du dossier. Il appartient au notaire de vérifier que le dossier de notification est complet.

La commission parlementaire propose encore de réduire le délai dans lequel l'accusé de réception doit être délivré à quinze jours.

Le SYVICOL relève, s'agissant des communes, que le collège échevinal portera, le cas échéant, la décision d'acquisition au vote du conseil communal, délibération qui devra être approuvée par le ministre de l'Intérieur. Ce n'est qu'après cette approbation ministérielle que la commune pourra informer le notaire qu'elle entend faire valoir son droit de préemption.

Au regard de ces considérations, le délai de 15 jours (auquel il y a ensuite lieu d'ajouter le délai d'un mois de l'article 10, dans lequel le pouvoir préemptant doit informer le notaire de sa décision d'exercer le droit de préemption) est très court, voire trop court. Aussi le SYVICOL préconise-t-il une modification de l'article 106 de la loi communale, à l'effet de supprimer l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption.

En l'absence d'une telle modification, il y a pour le moins lieu de maintenir le délai initialement prévu d'un mois (ce qui devrait avoir comme corollaire le maintien du délai de deux mois à l'article 8).

Article 10

Le texte amendé de l'article 10 ne suscite pas d'observation.

Article 11

Le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord avec l'article 11, alinéa 2.

Le pouvoir préemptant se voit notifier un dossier qui comprend, entre autres, l'indication du prix et les conditions de l'aliénation projetée. Au titre de ces conditions figureront très certainement les modalités de paiement du prix. Si le pouvoir préemptant décide d'exercer son droit, il le fait aux prix et conditions fixés entre le propriétaire et l'acquéreur évincé, ainsi que l'énonce d'ailleurs on ne peut plus

clairement l'article 10. Si ces conditions ne conviennent pas au pouvoir préemptant, il devra renoncer à l'exercice de son droit.

L'aliénation reste de gré à gré, ainsi que l'indique l'intitulé du chapitre 2. Il ne saurait alors être question de modifier les conditions de l'aliénation. Si déjà le propriétaire ne peut plus revenir sur sa décision de vendre (tout comme il ne peut pas vendre à un autre qu'au pouvoir préemptant, du moment que celui-ci a fait connaître sa décision d'exercer le droit de préemption), du moins a-t-il le droit à ce que les conditions de l'aliénation, telles que prévues originellement, soient entièrement respectées.

Le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement au deuxième alinéa de l'article 11, qui risque de dénaturer ce qui devait être une aliénation de gré à gré en une transaction à des conditions imposées. La suppression de l'alinéa 2 doit entraîner, par voie de conséquence, la suppression de l'alinéa 3, devenu superfétatoire. Il appartiendra à l'acte notarié de régler la question.

Le nouvel alinéa 4, dont la commission parlementaire propose l'ajout, deviendra l'alinéa 2 de l'article sous examen.

Article 12

Le Conseil d'Etat ne peut pas non plus marquer son accord avec l'article 12, ni dans son libellé original, ni dans son libellé amendé.

Dès que le pouvoir préemptant renonce à l'exercice de son droit, l'acte notarié avec l'acquéreur avec lequel le propriétaire avait convenu de la chose et du prix pourra être établi; il serait d'ailleurs plus exact de dire que l'acte notarié devra être établi, puisque les obligations respectives des parties deviennent pures et simples dès la réalisation de la condition suspensive (c'est-à-dire dès la renonciation à l'exercice du droit de préemption).

Si l'acte notarié n'est plus passé aux prix et conditions initialement fixés entre les parties à la convention, il peut être argumenté que l'authentification portera sur une nouvelle convention entre parties, qui, elle, devrait déclencher une nouvelle procédure de préemption.

Conscient du souci des auteurs à la base de la disposition sous examen, le Conseil d'Etat propose de libeller la disposition sous examen comme suit:

„Art. 12. Si la convention visée à l'article 7, ayant donné lieu à renonciation, de la part du pouvoir préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions de l'article 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent article.“

Le Conseil d'Etat propose de ne pas limiter la disposition dans le temps, alors que si l'on considère la convention modifiée comme une nouvelle convention, tel sera le cas quel que soit le moment où cette nouvelle convention doit être actée.

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du Titre 2:

„TITRE 2

Du droit de préemption

Chapitre 1er – Dispositions générales

Art. 3. Il est institué un droit de préemption au profit des communes disposant d'un plan d'aménagement général, en vue de la réalisation des objectifs de celui-ci,

- pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
- pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi précitée;
- pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé d'après les dispositions de l'article 9, paragraphe 1er de la loi précitée.

Art. 4. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article 3.

Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent Titre:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil;
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux;
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe;
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus;
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation;
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes;
- les aliénations faites à l'Etat;
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage;
- les ventes publiques;
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux;
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

Art. 5. *La commune titulaire du droit de préemption défini à l'article 3 est prioritaire sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.*

Art. 6. *La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent Titre ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé.*

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré

Art. 7. *Toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption visé à l'article 3.*

Art. 8. *Le notaire en charge notifié par envoi recommandé au pouvoir préemptant défini à l'article 3, au plus tard [deux mois/six semaines] avant la passation de l'acte authentique, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation.*

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire communique au pouvoir préemptant les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien à aliéner, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien à aliéner, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée.

Art. 9. *Dans [le mois/les quinze jours] de la notification effectuée en application de l'article 8, le pouvoir préemptant délivre au notaire un avis de réception du dossier de notification.*

A défaut d'avoir délivré un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, le pouvoir préemptant est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 10. *Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, le pouvoir préemptant informe le notaire de sa décision d'exercer le droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification.*

Le silence du pouvoir préemptant dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 11. *Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption, conformément à l'article 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.*

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

Art. 12. *Si la convention visée à l'article 7, ayant donné lieu à renonciation, de la part du pouvoir préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.*

Les dispositions de l'article 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent article.

TITRE 3

Du droit d'emphytéose et du droit de superficie

Article 13

Le projet de loi prévoit, à l'article 13, d'insérer dans le livre II du Code civil, à la suite de l'article 636, un nouveau Titre IIIbis intitulé „De l'emphytéose“.

Ce Titre comprend les articles 636-1 à 636-22 regroupés en trois chapitres portant, respectivement, sur les dispositions générales, sur les droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire et sur la fin de l'emphytéose.

A l'heure actuelle, l'emphytéose n'est pas prévue dans le Code civil luxembourgeois, mais dans la loi du 10 janvier 1824 „concernant le droit d'emphytéose“. En Belgique, l'emphytéose est régie par la même loi remontant à l'époque néerlandaise. Le Code civil français ne mentionne pas l'emphytéose, pourtant déjà connue du droit de l'Ancien régime. La pratique de l'emphytéose s'est maintenue en France sous le règne du Code civil en tant que construction jurisprudentielle, avant d'être consacrée par une loi du 2 juin 1902 aujourd'hui intégrée dans le Code rural sous les articles L. 451-1 et suivants.

Les auteurs du projet de loi expliquent la nouvelle réglementation de l'emphytéose par la nécessité d'adapter les textes aux exigences nouvelles, sans toutefois, comme le relève la Chambre des notaires dans son avis, s'expliquer autrement sur ces exigences. La Chambre des notaires note encore que, dans la pratique belge, la loi de 1824 donne entière satisfaction. La Chambre des employés privés doute que „même dépoussiérées et insérées dans le code civil“ les dispositions sur l'institution ancienne de l'emphytéose, tout comme celle du droit de superficie, aient le succès escompté.

L'insertion de l'emphytéose dans le Code civil est encore justifiée, dans l'exposé des motifs, par la considération qu'il s'agit d'un démembrement de la propriété. Le Conseil d'Etat peut comprendre ce raisonnement, même s'il s'interroge sur l'opportunité d'insérer dans le Code civil luxembourgeois des dispositions qui ne figurent pas dans les codes correspondants belge et français. Etant donné que la réglementation de l'emphytéose s'analyse, au fond, comme une loi spéciale par rapport au droit commun du Code civil, le Conseil d'Etat considère qu'il y aurait lieu de maintenir, également, au niveau de la forme, le caractère de loi spéciale. Le Conseil d'Etat note que les dispositions du projet de loi s'écartent, sur beaucoup de points, des concepts et de la systématique du Code civil, ce qui

explique le nombre élevé de modifications que le Conseil d'Etat se doit de proposer. Même si le régime de l'emphytéose, tout comme d'ailleurs celui du droit de superficie devait être fixé dans une loi spéciale, le Conseil d'Etat insiste sur l'importance des modifications qu'il suggère.

Chapitre Ier – Dispositions générales

Article 636-1

L'article 636-1, alinéa premier, reprend les dispositions de l'article 1er de la loi du 10 janvier 1824, en qualifiant l'emphytéose de droit réel qui consiste dans la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui moyennant paiement d'une redevance. Le nouveau texte se distingue de l'article 1er de la loi de 1824 en ce qu'il abandonne le caractère annuel de la redevance, l'indication qu'elle peut être en argent ou en nature ainsi que la précision qu'elle est payée en reconnaissance du droit de propriété. La définition et le régime de la redevance sont déterminés à l'article 636-12 qui sera examiné plus loin.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte de l'alinéa premier. Il s'interroge toutefois sur la pertinence du second alinéa de l'article sous rubrique qui énumère différents types d'immeubles pouvant faire l'objet de l'emphytéose. Dès lors que tout immeuble peut faire l'objet d'une emphytéose, il n'est pas nécessaire d'ajouter une liste explicative ou exemplative. L'emphytéose étant désormais prévue au Code civil, la définition donnée par ce code pour l'immeuble est suffisante. Le Conseil d'Etat propose de supprimer le deuxième alinéa.

La transcription du titre constitutif, visée à l'article 1er de la loi actuelle, fait l'objet du nouvel article 636-3.

Article 636-2

L'article 636-2, qui n'a pas son équivalent dans la loi actuelle de 1824, donne, au premier alinéa, une définition particulière du concept de propriétaire au sens de l'article 636-1. Est défini comme propriétaire quiconque est capable d'aliéner un bien, y compris l'usufruitier, l'emphytéote et le superficiaire. Les auteurs du projet entendent voir appliquer l'institution de l'emphytéose non seulement à la pleine propriété traditionnelle du sol et, le cas échéant, de la construction, mais aussi aux droits réels de l'usufruit, du droit de superficie, voire de l'emphytéose en tant que telle.

Le Conseil d'Etat voudrait faire les observations suivantes:

- On peut d'abord s'interroger sur l'application d'un régime de démembrement de la propriété sur des droits réels qui constituent déjà un démembrement de la propriété; le cas le plus insolite visé étant celui d'une emphytéose constituée sur une emphytéose. Ne serait-il pas plus logique de limiter l'emphytéose à la pleine propriété, conformément au régime actuel.
- L'emphytéote a le droit, déjà sous le régime de la loi actuelle, d'aliéner ou d'hypothéquer le droit réel dont il est titulaire.
- Même si on devait admettre le champ d'application de l'emphytéose retenu par les auteurs du projet de loi, il faut éviter la confusion des concepts juridiques en rangeant, pour les besoins du régime de l'emphytéose, la notion d'usufruitier ou de superficiaire sous celle de propriétaire qui désigne dans le Code civil le titulaire de la plénitude des droits sur un bien. Plutôt que de retenir une définition *ad hoc* du propriétaire, il serait préférable de préciser quels droits peuvent faire l'objet de l'emphytéose.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le premier alinéa de l'article sous rubrique.

Si la définition devait être maintenue, le Conseil d'Etat propose la formule suivante: „Est propriétaire celui qui est en droit d'aliéner“. En effet, il n'y a pas lieu de consacrer une définition particulière de la notion de propriétaire. Par ailleurs, le critère décisif est le droit de propriété, la capacité concernant les conditions et modalités d'exercice de ce droit. A noter que l'article L. 451-2 du Code rural français vise „ceux qui ont le droit d'aliéner“.

Le second alinéa détermine les personnes juridiques qui ont le droit de s'engager comme emphytéote. Cet alinéa énonce une évidence en matière de constitution et d'aliénation de droits réels immobiliers dont le rappel est superflu.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article sous rubrique.

Article 636-3

L'alinéa premier de l'article 636-3 exige pour le titre constitutif de l'emphytéose un acte notarié. La commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a arrêté un amendement permettant l'établissement du titre constitutif par acte administratif. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cet amendement, qui est conforme à l'article 2 de la loi du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers. Le Conseil d'Etat considère que la première partie de la première phrase de l'alinéa premier qui redéfinit le titre constitutif peut être omise, en ce que cette définition n'ajoute rien à l'article 636-1. Il suffira de fixer les formes que peut prendre le titre constitutif.

La deuxième phrase de l'alinéa premier peut utilement être omise. En effet, au regard du principe du parallélisme des formes consacré par le droit commun, l'avenant doit être adopté selon la même procédure que le titre constitutif original.

L'exigence de la transcription du titre constitutif, qui figure à l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi actuelle, fait désormais l'objet de l'alinéa 2 du nouvel article 636-3. La Chambre des notaires, dans son avis, critique que les frais soient obligatoirement à charge de l'emphytéote et que la transcription doive intervenir sous peine de nullité de l'acte constitutif. Le Conseil d'Etat partage les critiques de la Chambre des notaires. Il ne voit aucune raison de se départir des règles traditionnelles de la liberté contractuelle en matière de frais. De même, il y a lieu de rester dans la logique traditionnelle de l'opposition aux tiers des actes constitutifs ou translatifs de droits réels immobiliers qui n'ont pas fait l'objet d'une transcription sur les registres publics. Le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer les références relatives à la charge des frais et à la nullité. Il propose encore de remplacer les termes „le titre constitutif doit être transcrit“ par la formulation „le titre constitutif est transcrit“ qui est plus conforme à la terminologie du Code civil et aux règles légistiques.

Article 636-4

Cette disposition porte sur la durée de l'emphytéose en reprenant les termes minimal et maximal de 27 ans et de 99 ans de la loi actuelle. Dans son avis, la Chambre des notaires préconise la possibilité de prévoir des termes plus courts de l'ordre de 20 ans et des durées plus longues allant jusqu'à 125 ans. Dans un souci de respecter la distinction entre le droit de pleine propriété, le bail et l'emphytéose, le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu de prévoir des durées minimale et maximale et de maintenir la „fourchette“ connue depuis bientôt deux siècles. La commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a apporté un amendement fixant, pour les immeubles destinés au logement, une durée minimale de 50 ans. Le Conseil d'Etat n'entrevoit pas l'utilité de cet amendement, alors que les parties ont toute liberté de fixer la durée dans les limites minimale et maximale prévues par la loi et propose d'en faire abstraction.

Dans un souci de sécurité juridique, le mécanisme d'un renouvellement exprès est à préférer au régime d'une „continuation“ jusqu'à „révocation“ consacré à l'article 14 de la loi actuelle. Est également assurée ainsi la concordance entre le régime de l'emphytéose et celui du droit de superficie.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le bien-fondé des alinéas 2 et 3 de l'article 636-4 qui entendent régler les cas où les parties n'ont pas respecté les conditions de durée. Régler la question par la recherche de l'intention des parties et par une requalification éventuelle du titre constitutif, comme prévu à l'alinéa 4, ne semble guère conforme à l'objectif de la sécurité juridique. Le Conseil d'Etat considère que le problème est d'ailleurs largement théorique, alors qu'on imagine mal le notaire ou l'Administration ne pas respecter les durées prévues dans la loi. Si tel devait être le cas, l'acte devrait être sanctionné de nullité, les durées étant impératives. Le Conseil d'Etat propose de supprimer les alinéas 2 et 3 et d'ajouter à l'alinéa premier, qui deviendra l'alinéa unique, que les termes sont à respecter et que le titre constitutif doit les indiquer, le tout sous peine de nullité.

Article 636-5

Cet article exige, sous peine de nullité, que le titre constitutif comprenne un état des lieux clair et précis de l'immeuble. Cette exigence, imposée par les auteurs du projet dans l'optique d'un règlement des problèmes de responsabilité en cas de dégradations apportées à l'immeuble, soulève toutefois une série d'interrogations: Que signifie le concept „état des lieux clair et précis“? Quelle sera la procédure d'établissement de cet état? Quel sera le rôle du notaire appelé à contrôler l'existence de cet acte et son caractère suffisamment clair et précis? L'exigence d'un état des lieux ne risque-t-elle pas de créer une confusion entre le contrat de bail et l'emphytéose, confusion que le projet de loi tend par ailleurs à éviter? L'expérience du contentieux en matière de bail à loyer montre, au demeurant, que l'établis-

sement d'un état des lieux n'est pas nécessairement de nature à simplifier le règlement d'un litige. Si l'état des lieux peut être utile en rapport avec une question de responsabilité, il suffit de constater qu'il est de toute façon toujours loisible aux parties au titre constitutif de procéder à un tel état.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 636-5.

Chapitre II – Des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire

Article 636-6

Cet article reprend le principe énoncé à l'article 6 de la loi actuelle, sauf à substituer au terme de „fonds“ celui d'„immeuble“. En ce qui concerne l'article 636-6, le Conseil d'Etat propose, dans un souci de cohérence des articles 636-6 et 577-6, de remplacer les termes „pour la durée de sa jouissance“ par la formule „pendant la durée de l'emphytéose“.

Le Conseil d'Etat note que les dispositions du Chapitre VIII - „Du mode de purger les propriétés des privilèges et hypothèques“ du Titre XVIII - „Des privilèges et hypothèques“ du Livre troisième du Code civil sont applicables au moment de la constitution du droit réel que constitue l'emphytéose.

Articles 636-7 et 636-8

L'article 636-7 reprend la teneur de l'article 3 de la loi actuelle rappelant que l'emphytéote bénéficie des droits du propriétaire sans pouvoir diminuer la valeur de l'immeuble.

Cette disposition consacre la pratique actuelle qui distingue entre des constructions par lesquelles l'emphytéote améliore de sa propre initiative l'immeuble et des constructions qu'il est tenu de réaliser en vertu du titre constitutif. Le Conseil d'Etat propose une simplification du texte qui peut se borner à prévoir, d'une part, le droit de l'emphytéote d'améliorer l'immeuble et, d'autre part, l'obligation de faire des constructions. Les concepts de constructions libres et imposées sont à omettre au regard de la terminologie du Code civil. De même, les définitions des deux types de constructions ne sont pas nécessaires.

Dans un souci de cohérence des textes, le Conseil d'Etat propose de fusionner l'article 636-7 qui énonce l'interdiction de diminuer la valeur de l'immeuble et l'article 636-8 qui vise l'amélioration de l'immeuble.

Si le titre constitutif impose la réalisation de constructions ou leur réalisation endéans un certain délai, et que l'emphytéote ne se conforme pas à ses obligations, le propriétaire doit pouvoir demander la résiliation du titre constitutif. Le Conseil d'Etat reviendra sur la question de la résiliation dans la suite du présent avis.

Article 636-9

Cet article règle la question de l'entretien de l'immeuble et des réparations en s'inspirant du régime prévu à l'article 5 de la loi actuelle. L'obligation pour l'emphytéote d'assumer les réparations est générale et n'est plus limitée aux réparations ordinaires. Le deuxième alinéa rappelant que le propriétaire n'est pas tenu de procéder à des réparations peut être omis.

L'article sous rubrique règle également la question de la responsabilité pour perte de l'immeuble. Il met toute perte à charge de l'emphytéote sauf preuve du cas fortuit, de la force majeure ou du vice. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec ce régime particulier de responsabilité. Il propose toutefois une formulation différente qui est à la fois plus simple et davantage en conformité avec le mécanisme de responsabilité. Ainsi, il n'y a plus lieu de se référer à la faute de l'emphytéote; de même, il ne faut pas juxtaposer les concepts de cas fortuit et de force majeure, seul ce dernier concept étant consacré dans la jurisprudence relative à la responsabilité. Le Conseil d'Etat propose, par ailleurs, d'abandonner la référence à une perte en raison du vice dont était affecté le bien. Cette notion est tirée du droit de la vente où l'on distingue entre vices apparents et vices cachés, la découverte de ces derniers permettant une résolution de la vente.

Dans la logique de la reformulation de l'article 636-7, le terme de construction imposée doit être omis.

Articles 636-10 et 636-11

Ces articles reprennent en substance les dispositions des articles 15 et 16 de la loi actuelle en ce qu'ils prévoient la déchéance du droit de l'emphytéote en cas de dégradations notables ou d'abus grave

de jouissance, sans préjudice d'une action en dommages et intérêts et des mesures à adopter pour éviter la déchéance. La question de la responsabilité de l'emphytéote pour défaut d'entretien ou dégradations qui n'auraient pas un caractère notable constatées à l'expiration de l'emphytéose est réglée à l'article 636-22.

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction du terme de déchéance qui vise „la perte d'un droit, d'une fonction, d'une qualité ou d'un bénéfice à titre de sanction pour cause d'indignité, d'incapacité, de fraude etc.“ (*G. Cornu: Vocabulaire juridique*). Dès lors que l'emphytéote ne respecte pas ses obligations, le propriétaire peut agir, conformément au droit commun, soit en exécution forcée, soit en dommages-intérêts, soit en résiliation du rapport juridique qui a été établi par le titre constitutif. Dans ce dernier cas, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers, la demande en justice et le jugement devront être transcrits.

Pour ce qui est des questions de responsabilité en cours d'exécution, le Conseil d'Etat renvoie au droit commun, de sorte qu'il peut être fait abstraction de l'introduction d'une disposition spécifique y relative.

Article 636-12

Cet article comporte, à son alinéa 1, une définition de la notion de redevance et exige sa fixation et les modalités de paiement dans le titre constitutif. Or, le concept de redevance est déjà visé à l'article 636-1 comme contrepartie nécessaire de l'emphytéote dans la relation juridique qui le lie au propriétaire. Etant donné que le montant, la nature et les modalités de paiement sont fixés dans le titre constitutif, dans le cadre de la liberté contractuelle, à l'instar de ce qui se fait dans un contrat de vente ou un contrat de bail, le Conseil d'Etat ne voit pas la pertinence du premier alinéa de l'article sous rubrique et propose sa suppression.

En ce qui concerne les modalités d'acquittement de la redevance, le Conseil d'Etat note que les auteurs du texte semblent tabler sur un système de versements périodiques, à l'instar du bail emphytéotique. Dans la pratique actuelle, la redevance est toutefois fréquemment versée en une seule fois, ce qui rapproche la redevance du prix de vente d'un droit réel. Au regard de la liberté contractuelle, les deux modalités de paiement sont envisageables.

L'alinéa 2 détermine les droits de l'emphytéote dans l'hypothèse d'une privation de jouissance du bien. Le texte constitue la reprise littérale de l'article 11 de la loi actuelle. La seule différence réside dans la possibilité réservée par la disposition sous rubrique de régler la question par des stipulations contractuelles. Le Conseil d'Etat s'interroge sur le maintien de ce mécanisme dans le cadre d'une réforme de l'emphytéose. Que signifient les termes „privation de jouissance“? Qui sera à l'origine de cet acte? S'il s'agit du propriétaire, il faut considérer que ce dernier est en rupture de ses obligations, ce qui donne lieu, conformément au droit commun, à une action en exécution en nature ou par équivalent, voire à une action en résiliation. Le Conseil d'Etat préconise également la suppression de l'alinéa 2.

Article 636-13

Cette disposition règle la question de la responsabilité pour l'acquittement de la redevance en cas de pluralité d'emphytéotes en consacrant les principes de solidarité entre emphytéotes et d'indivisibilité passive. La solidarité caractérise la situation des sujets passifs de l'obligation, à savoir les emphytéotes, dans leur rapport avec le propriétaire; malgré le caractère plural de l'obligation, sa division est interdite, d'où le qualificatif d'indivisibilité passive.

Le Conseil d'Etat n'entrevoit l'utilité d'un régime de responsabilité solidaire que dans l'hypothèse où le propriétaire est lié à une pluralité d'emphytéotes ayant des droits indivis sur un même bien. Encore faut-il relever que, dans ce cas, la solidarité peut toujours être fixée conventionnellement sans qu'il faille l'imposer dans la loi. Dans l'hypothèse où le rapport d'emphytéose porte sur des lots distincts, il n'y a aucune raison d'établir une solidarité. Bien au contraire, il faut craindre des problèmes pratiques inextricables si, dans un immeuble comprenant plusieurs logements, chacun des emphytéotes est solidairement responsable du paiement de l'intégralité de la redevance par rapport au propriétaire.

Le Conseil d'Etat propose d'abandonner ce principe de solidarité et partant l'article sous examen.

Article 636-14

Cet article rappelle le principe que l'immeuble donné en emphytéose ne peut être considéré comme divisible au regard du paiement de la redevance. Selon l'exposé des motifs, il s'agit de la reprise du

principe contenu au second alinéa de l'article 10 de la loi actuelle. Ce texte dispose que l'emphytéote pourra être contraint au paiement par exécution parée, c'est-à-dire après simple commandement. Il concerne dès lors les procédures d'exécution et non pas le principe même de l'indivisibilité qui est énoncé au premier alinéa de l'article 10 de la loi actuelle. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée propre de l'article 636-14 par rapport à l'article 636-13 et propose également sa suppression.

Article 636-15

Cet article, qui n'a pas son équivalent dans la loi actuelle, règle la procédure à suivre en cas de défaut de paiement de la redevance. Conformément au droit commun, le propriétaire peut demander en justice la résiliation du titre constitutif, après mise en demeure infructueuse. Le propriétaire pourra, de toute façon, toujours exercer une action en recouvrement de la redevance. Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction des modalités procédurales particulières et de se référer au droit commun, à savoir l'article 1139 du Code civil sur la mise en demeure.

Article 636-16

L'article sous examen reprend en substance la disposition de l'article 9 de la loi actuelle en imposant à l'emphytéote la charge des impositions sur l'immeuble et les constructions. Dans un souci de cohérence de la disposition sous rubrique avec le droit public, le Conseil d'Etat propose de retenir les notions de taxes et impositions. Par ailleurs, la distinction entre constructions libres et constructions imposées est à omettre.

Article 636-17

La disposition prévue initialement dans le projet de loi reprenait celle de l'article 12 de la loi actuelle en exemptant de toute imposition les mutations de toute nature ayant pour objet le droit du propriétaire ou celui de l'emphytéote.

Par amendement gouvernemental du 12 septembre 2007, l'article 636-17 a été supprimé. Le Gouvernement expose que, à la suite de la modification de la définition d'une „acquisition“ à l'article 5 de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, modification qui fait l'objet du nouvel article 36 du projet de loi sous examen, l'exonération prévue à l'article 636-17 n'a plus de raison d'être.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec la suppression de l'article 636-17 dans sa teneur initiale.

La commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a proposé un amendement prévoyant l'insertion d'un nouvel article sous le numéro 636-18 du Code civil. Au regard de l'amendement gouvernemental supprimant l'article 636-17, la Commission indique que le nouvel article portera le numéro 636-17.

Cette nouvelle disposition prévoit un droit de préemption en faveur de l'emphytéote, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 15 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Le Conseil d'Etat note que les auteurs de l'amendement reviennent, par la consécration du droit de préemption, à des conceptions classiques privilégiant la pleine propriété traditionnelle par rapport aux nouvelles institutions de l'emphytéose et du droit de superficie dont il s'agit justement de favoriser l'application. Le Conseil d'Etat relève, par ailleurs, la différence fondamentale entre le bail conclu pour des périodes plus réduites, ce qui justifie l'octroi d'un droit de préemption au locataire qui risque éventuellement de devoir quitter les lieux loués en cas de changement du propriétaire, et l'emphytéote dont le droit réel n'est pas affecté par un changement de la personne du propriétaire. Cette différence de situation amène le Conseil d'Etat à s'interroger sur la justification de l'amendement qui a été proposé. Le Conseil d'Etat donne également à considérer qu'une emphytéose a pu être constituée sur un immeuble faisant l'objet du droit de préemption institué par l'article 3 du projet de loi sous examen. L'exercice du droit de préemption ferait donc sortir à nouveau le terrain du parc immobilier public. Le Conseil d'Etat propose dès lors de faire abstraction du nouvel article 636-17. La même observation vaut pour la disposition de l'article 577-10 relative au droit de superficie.

Le Conseil d'Etat note, en outre, que l'article sous rubrique, tel qu'amendé, est une illustration de l'inconvénient que présente une consécration de l'emphytéose dans le Code civil, en intégrant dans ce Code des textes repris d'une loi spéciale, sujets à des modifications régulières.

Chapitre III – De la fin de l'emphytéose

Article 636-18

Cet article vise les cas d'extinction de l'emphytéose. La formule „entre autre“ met en évidence que la liste indiquée n'est pas exhaustive. L'article sous examen reprend les cas de confusion, de perte du bien et de prescription visés à l'article 18 de la loi actuelle qui se réfère à l'article 9 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie. Sont ajoutés les cas d'expiration du droit, de déchéance et de résiliation ou résolution du titre.

Même si le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs du projet de loi de viser „toutes les causes mettant fin à l'emphytéose“, il tient à relever la différence de nature juridique entre les cas visés dans la loi actuelle et ceux ajoutés dans le projet sous rubrique. Il existe une différence juridique entre l'extinction „*per se*“ d'un droit à la suite d'événements qui se sont produits et qui n'ont pas été nécessairement prévus lors de la constitution du droit et une „mise à néant“ du droit par décision de justice à la suite de l'inexécution des obligations. La résolution judiciaire opère une mise à néant *ex tunc* et peut difficilement être assimilée à une extinction du droit. De même, le terme normal du droit ne saurait être qualifié de cause d'extinction au sens de la loi actuelle. Aussi le Conseil d'Etat s'interroge-t-il sur la cohérence juridique de l'article dans la formulation qui est proposée et recommande de revenir à la liste de la loi de 1824.

La prescription extinctive vise l'hypothèse où l'immeuble, objet de l'emphytéose, passe par usucapion entre les mains d'un tiers, ce qui anéantit à la fois les droits du propriétaire et ceux de l'emphytéote.

Articles 636-19 et 636-20

Ces articles reformulent les principes contenus dans l'article 7 de la loi actuelle en distinguant entre les constructions que l'emphytéote a réalisées de son gré et qu'il peut enlever à l'expiration de son droit et les constructions qu'il a été tenu de faire et qu'il ne peut pas enlever.

Article 636-21

Cette disposition reprend en substance celle de l'article 8 de la loi actuelle en prévoyant que l'emphytéote ne peut pas exiger, à l'expiration de l'emphytéose, le paiement de la valeur des constructions libres ou imposées.

Article 636-22

L'article 636-22 constitue une reproduction de l'article 13 de la loi actuelle. Le propriétaire se voit investi d'une action en dommages et intérêts contre l'emphytéote pour les dégradations à l'immeuble ou la prescription extinctive de droits occasionnées par sa faute. Cette action en responsabilité à la fin du droit doit être vue en relation avec l'article 636-9 qui règle la question de l'entretien de l'immeuble et de la charge d'une perte des constructions en cours d'emphytéose.

Le Conseil d'Etat note une différence de logique juridique entre les deux articles. L'article sous rubrique prévoit l'hypothèse des dégradations constatées à l'expiration du droit, sans préciser si ces dégradations peuvent aller jusqu'à la perte même du bien, concrètement des constructions; le propriétaire est tenu de prouver la faute de l'emphytéote pour obtenir une indemnisation. L'article 636-9 envisage l'hypothèse de la perte des constructions en cours d'emphytéose; d'après ce texte, le propriétaire n'a pas à prouver la faute de l'emphytéote qui doit se dégager de sa responsabilité par la preuve de la force majeure. Se pose la question de savoir si l'article 636-9 peut également s'appliquer à l'expiration du droit en combinaison avec l'action en dommages et intérêts de l'article 636-22.

Pour sauvegarder la concordance de l'article sous rubrique avec l'article 636-18, le Conseil d'Etat propose de remplacer la formulation „A l'expiration de l'emphytéose“ par celle de „A la fin de l'emphytéose“.

Le projet de loi sous rubrique ne reprend pas l'article 17 de la loi actuelle qui permet des dérogations conventionnelles aux dispositions légales, à l'exception des délais.

Dans son avis, la Chambre des notaires regrette l'abandon de la liberté contractuelle qui a régi, depuis 1824, le recours à l'institution juridique de l'emphytéose.

Dans sa prise de position du 5 juillet 2007 sur l'avis de la Chambre des notaires, le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement expose que le caractère impératif des règles de base

de l'emphytéose s'impose pour empêcher qu'il ne puisse être porté atteinte, comme par le passé, par stipulations contractuelles, aux prérogatives de l'emphytéote, notamment celles d'aliéner ou d'hypothéquer son droit.

Le Conseil d'Etat considère que la divergence revêt une importance seulement relative. Certaines règles fondamentales de l'emphytéose, tels les droits d'aliéner ou d'hypothéquer, ne sauraient être supprimées par des stipulations contractuelles, au risque de dénaturer l'institution juridique de l'emphytéose et de revenir au bail emphytéotique. Pour le surplus, la liberté contractuelle est sauvegardée.

Article 14

L'article 14 du projet de loi se propose d'ajouter au Titre II du livre II du Code civil, à la suite de l'article 577, un nouveau chapitre III intitulé „Du droit de superficie“.

Ce chapitre comprend les articles 577-1 à 577-14 regroupés en trois chapitres portant respectivement sur les dispositions générales, les droits et obligations du superficiaire et du propriétaire et la fin du droit de superficie.

A l'heure actuelle, le droit de superficie n'est pas prévu dans le Code civil luxembourgeois, mais dans la loi du 10 janvier 1824 „sur le droit de superficie“. En Belgique, le droit de superficie est régi par la même loi remontant à l'époque hollandaise. Le Code civil français ne mentionne pas expressément le droit de superficie, pourtant connu dans la pratique. Par contre le droit de superficie est réglé dans le Code civil suisse (articles 779 et suivants) et dans le Code civil du Québec (articles 1110 et suivants).

Les auteurs du projet de loi expliquent la nouvelle réglementation du droit de superficie, tout comme pour la nouvelle réglementation de l'emphytéose, par la nécessité d'adapter les textes aux exigences nouvelles, sans toutefois se prononcer autrement sur ces exigences.

Les nouvelles dispositions sur le droit de superficie sont d'ailleurs alignées sur celles régissant l'emphytéose.

Section Ire – Dispositions générales

Article 577-1

L'article sous rubrique apporte, à l'alinéa 1, certaines précisions à la définition du droit de superficie figurant à l'article 1er de la loi du 10 janvier 1824. Il est indiqué que le droit de superficie est une dérogation au droit d'accession relativement aux choses immobilières consacré à l'article 552 du Code civil. Référence est faite au titre constitutif qui crée les rapports juridiques entre le propriétaire et le superficiaire. Enfin, il est précisé que le superficiaire aura la propriété des constructions jusqu'à l'expiration du droit.

Si le Conseil d'Etat peut suivre les auteurs du projet de loi dans cette reformulation du droit de superficie au premier alinéa, il s'interroge sur la pertinence et la nécessité des deux alinéas suivants. Le deuxième alinéa détermine les immeubles qui peuvent faire l'objet d'un droit de superficie en visant tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation. Outre le fait que la liste des notions soulève des problèmes de compréhension, – ainsi on juxtapose le terrain bâti et le bâtiment et on envisage des plantations comme objet d'un droit de superficie, – on peut s'interroger sur la nécessité de cette énumération par rapport à la notion générique d'immeuble figurant au premier alinéa ou à celle de fonds utilisée dans la loi actuelle. Le Conseil d'Etat note que le Code civil suisse utilise, à l'article 779, le seul concept de „fonds grevé“ sur lequel sont effectuées des constructions. De même, le Conseil d'Etat n'entrevoit pas la nécessité de définir le terme de construction en reprenant les notions d'ouvrage, bâtiment ou plantation figurant à l'article 1er de la loi actuelle. Les concepts d'ouvrage ou de bâtiment ne sont pas plus précis que le terme de construction qui est consacré à l'alinéa 1. Reprendre le concept de plantation ne semble plus de mise dans un texte qui ne relève pas du droit rural mais vise à rencontrer des problèmes relatifs aux logements. Le Conseil d'Etat voudrait signaler que le Code civil suisse se borne également à retenir le concept de construction sans procéder à des spécifications.

Le Conseil d'Etat relève que pour la définition du droit de superficie il n'est pas fait état du paiement d'une contrepartie financière, qu'elle soit qualifiée de prix ou de redevance. Il est vrai que la loi actuelle garde, elle aussi, le silence sur cette question. Pour mettre en évidence le caractère synallagmatique de la relation juridique et pour respecter le parallélisme avec la définition du droit d'emphytéose, le

Conseil d'Etat propose d'intégrer dans la définition une référence à la contrepartie financière que doit assumer le superficiaire.

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction des deuxième et troisième alinéas.

Article 577-2

Cet article définit le concept de propriétaire et détermine les personnes qui peuvent s'engager comme superficiaire. Ce texte énonce des évidences en droit civil qu'il n'y a pas lieu de rappeler pour l'application du droit de superficie. A l'instar de ce qu'il a dit à l'endroit de l'article 636-2, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article sous rubrique.

Si le texte devait être maintenu, le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „capable d'aliéner“ par la formule „qui a le droit d'aliéner“.

Article 577-3

Cette disposition porte sur le titre constitutif du droit de superficie. Il est l'équivalent de l'article 636-3 qui régit le titre constitutif de l'emphytéose.

L'article 577-3 exige pour le titre constitutif du droit de superficie un acte notarié. La commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a arrêté un amendement permettant l'établissement constitutif par acte administratif. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cet ajout.

L'exigence de la transcription du titre constitutif, qui figure à l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi actuelle, fait désormais l'objet de l'alinéa 2 du nouvel article 577-3. La Chambre des notaires, dans son avis, critique que les frais sont obligatoirement à charge du superficiaire et que la transcription doit intervenir sous peine de nullité de l'acte constitutif. Le Conseil d'Etat partage les critiques de la Chambre des notaires. Il ne voit aucune raison de se départir des règles traditionnelles de la liberté contractuelle en matière de frais. De même, il y a lieu de rester dans la logique traditionnelle de l'insopposabilité aux tiers des actes constitutifs ou translatifs de droits réels immobiliers qui n'ont pas fait l'objet d'une transcription sur les registres publics. Il y a dès lors lieu de supprimer les références relatives à la charge des frais et à la nullité.

Le Conseil d'Etat propose plus loin une nouvelle formulation calquée sur celle retenue à l'article 636-3 pour l'emphytéose.

Article 577-4

Cet article fixe la durée maximale du droit de superficie à 99 ans, à l'instar de ce que l'article 636-4 prévoit pour l'emphytéose. Le Conseil d'Etat approuve l'alignement des durées maximales des deux institutions juridiques. A la différence de l'emphytéose, aucune durée minimale n'est prévue. Il est vrai que la loi actuelle, contrairement à celle sur l'emphytéose, ne prévoit pas non plus une durée minimale. Tout comme pour l'emphytéose, le Conseil d'Etat propose que le terme soit respecté sous peine de nullité et que le titre indique le terme sous peine de nullité.

En ce qui concerne le second alinéa de l'article 577-4, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit des alinéas 2 et 3 de l'article 636-4 et propose la suppression du texte.

Article 577-5

Cet article exige, comme l'article 636-5 pour l'emphytéose, que le titre constitutif comprenne, sous peine de nullité, un état des lieux clair et précis de l'immeuble. Pour les considérations formulées à l'endroit de l'article 636-5, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'article sous rubrique.

Section 2 – Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire

Article 577-6

Cet article reprend en substance les dispositions de l'article 2 de la loi actuelle. Le texte est identique à celui de l'article 636-6 relatif à l'emphytéose.

Articles 577-7 et 577-8

Ces articles clarifient les droits du superficiaire sur les constructions qu'il a réalisées pendant la durée du droit et sur celles qui existent au moment de la constitution du titre.

Article 577-9

L'article sous rubrique, qui constitue l'équivalent de l'article 636-16 régissant l'emphytéose, impose au superficiaire les impositions, contributions et charges en rapport avec l'immeuble et les constructions. Le Conseil d'Etat propose une reformulation du texte similaire à celle retenue pour l'article 636-16.

Article 577-10

La disposition prévue dans le projet de loi, dans sa formulation initiale, prévoyait l'exemption de toute imposition pour les mutations de toute nature ayant pour objet le droit du propriétaire ou celui du superficiaire.

Par amendement gouvernemental du 12 septembre 2007, l'article 577-10 a été supprimé pour les mêmes raisons que celles avancées à l'appui de la suppression de l'article 636-17.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 636-17.

La commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a arrêté un amendement prévoyant l'insertion d'un nouvel article sous le numéro 577-11 du Code civil. Au regard de l'amendement gouvernemental supprimant l'article 577-10, la Commission indique que le nouvel article portera le numéro 577-10.

Cette nouvelle disposition prévoit un droit de préemption en faveur du superficiaire. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit du nouvel article 636-17 et propose en conséquence de ne pas retenir le nouvel article 577-10.

*Section 3 – De la fin du droit de superficie**Article 577-11*

L'article sous rubrique reprend en substance l'article 9 de la loi actuelle. Le Conseil d'Etat se réfère à ses observations relatives à l'article 636-18 pour proposer l'abandon du cas de „l'expiration du terme“ que les auteurs du projet de loi ont ajouté à la liste de l'article 9 de la loi actuelle.

Article 577-12

Cette disposition règle le sort qui est réservé à la fin du droit aux constructions réalisées par le superficiaire. Le régime retenu est conforme au principe consacré à l'article 6 de la loi actuelle. La propriété des constructions passe au propriétaire du fonds, à charge pour lui d'indemniser le superficiaire.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée et sur la nécessité du deuxième alinéa. Les dispositions qui portent sur la fin de l'emphytéose ne prévoient aucun mode de règlement spécifique du différend éventuel entre les parties au titre constitutif. En cas d'arrangement amiable, le recours à un expert est toujours possible. En cas de contentieux, il appartient au juge de nommer éventuellement un expert. Outre son aspect pédagogique ou préventif, l'alinéa 2 est dénué de toute pertinence et le Conseil d'Etat propose d'en faire abstraction.

Article 577-13

Cet article règle le statut juridique des constructions qui existaient au moment de la constitution du titre et qui n'ont pas été acquises par le superficiaire. L'article reprend le principe énoncé à l'article 7 de la loi actuelle et n'appelle pas d'autre observation, sous réserve d'une simplification de la formulation.

Article 577-14

Cette disposition correspond à celle de l'article 636-22 relatif à l'emphytéose. Le propriétaire se voit investi d'une action en dommages et intérêts contre le superficiaire pour les dégradations de l'immeuble ou des constructions existant lors de l'établissement du titre constitutif ou pour la prescription extinctive de droits occasionnées par sa faute. Contrairement à ce qui est le cas pour l'emphytéose (article 636-9), la question de l'entretien de l'immeuble et de la perte des constructions, qui ont existé au moment de la constitution du droit de superficie et dont le superficiaire n'a pas payé la valeur pendant la durée du droit, n'est pas réglée.

Le projet de loi sous rubrique ne reprend pas l'article 8 de la loi actuelle qui permet des dérogations conventionnelles aux dispositions légales, à l'exception des délais.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives au caractère impératif des dispositions sur l'emphytéose.

Suivent les textes proposés par le Conseil d'Etat quant au droit d'emphytéose et droit de superficie qui impliquent une renumérotation des articles:

„TITRE IIIbis

De l'emphytéose

Chapitre Ier. – Dispositions générales

Art. 636-1. *L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.*

Art. 636-2. *Le titre constitutif est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif.*

Le titre constitutif est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 636-3. *Le droit d'emphytéose ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme en dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément, dans les mêmes conditions, suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote.*

Le titre constitutif doit indiquer le terme, sous peine de nullité.

Chapitre II. – Des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire

Art. 636-4. *L'emphytéote a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée de l'emphytéose.*

Art. 636-5. *L'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l'immeuble sans pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.*

L'emphytéote peut améliorer l'immeuble par des constructions.

Le titre constitutif peut prévoir que l'emphytéote est tenu de faire des constructions dont il aura également la pleine jouissance.

Art. 636-6. *L'emphytéote est obligé d'entretenir l'immeuble.*

Les réparations de toute nature qui se rapportent à l'immeuble et aux constructions sont à sa charge.

Toute perte de l'immeuble ou des constructions est à charge de l'emphytéote sauf preuve de la force majeure.

Art. 636-7. *L'emphytéote supporte toutes les impositions et taxes sur l'immeuble et sur les constructions.*

Chapitre III. – De la fin de l'emphytéose

Art. 636-8. *L'emphytéose prend fin, entre autres, par:*

- la confusion;
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.

Art. 636-9. *L'emphytéote peut, jusqu'à l'expiration de son droit, enlever les constructions par lesquelles il a amélioré l'immeuble, à condition de réparer le dommage que cet enlèvement peut causer à l'immeuble.*

A l'expiration de son droit, s'il n'a pas usé du pouvoir conféré par l'alinéa 1, l'emphytéote ne dispose plus d'aucun droit sur les constructions.

L'emphytéote ne peut pas enlever les constructions qu'il a été tenu de réaliser.

Art. 636-10. *Sauf disposition contraire du titre constitutif, l'emphytéote ne peut forcer le propriétaire de l'immeuble à payer la valeur des constructions, quelles qu'elles soient qui se trouvent sur le terrain à l'expiration de l'emphytéose.*

Art. 636-11. *A la fin de l'emphytéose, le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble, ainsi que pour la perte des droits que l'emphytéote a laissé prescrire par sa faute.*

*

Chapitre III. – Du droit de superficie

Section 1re – Dispositions générales

Art. 577-1. *Par dérogation à l'article 552, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire, moyennant paiement d'une contrepartie financière à convenir entre le propriétaire et le superficiaire, suivant titre constitutif, autorisant le superficiaire à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie.*

Art. 577-2. *Le titre constitutif est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif.*

Le titre constitutif est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 577-3. *Le droit de superficie ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément, dans les mêmes conditions, suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.*

Le titre constitutif doit indiquer le terme sous peine de nullité.

Section 2 – Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire

Art. 577-4. *Le superficiaire a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée du droit de superficie.*

Art. 577-5. *Le superficiaire dispose pleinement, en sa qualité de propriétaire, des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie.*

Il peut notamment les démolir ou les enlever, à condition toutefois de remettre l'immeuble, à l'expiration du droit de superficie, dans l'état où il se trouvait avant la construction.

Art. 577-6. *Le superficiaire jouit pleinement des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif, et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire. Il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions, sans toutefois pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.*

Art. 577-7. *Le superficiaire supporte toutes les impositions et taxes sur l'immeuble et sur les constructions.*

Section 3 – De la fin du droit de superficie

Art. 577-8. *Le droit de superficie prend fin, entre autres, par:*
– *la confusion;*

- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.

Art. 577-9. *A l'expiration du droit de superficie, la propriété des constructions visées à l'article 577-5 passe au propriétaire, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces constructions au superficiaire, qui, jusqu'au remboursement, détiendra un droit de rétention.*

Art. 577-10. *Pour les constructions visées à l'article 577-6, le superficiaire ne dispose plus d'aucun droit sur celles-ci à l'expiration du droit de superficie, sans être en droit de réclamer une quelconque indemnité ni prix au propriétaire.*

Art. 577-11. *A la fin du droit de superficie, le propriétaire a contre le superficiaire une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble ou des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire, ainsi que pour la perte des droits que le superficiaire a laissé prescrire par sa faute.“*

TITRE 4

De différentes mesures administratives et fiscales

Chapitre 1er – De la taxe communale spécifique sur certains immeubles

Sous le Titre 4, chapitre 1er du projet (articles 15 à 29), les auteurs entendent „donner aux communes la possibilité de percevoir une taxe spécifique sur les immeubles destinés au logement ou l'hébergement des personnes qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement à ces fins ainsi que sur les terrains à bâtir pour lesquels les travaux de voirie et d'équipement public nécessaires à la viabilité d'un projet de construction sont achevés depuis trois ans et qui ne sont pas affectés à la construction“ (cf. exposé des motifs).

Selon l'exposé des motifs, l'article 15 du projet est censé établir la base légale permettant aux communes de percevoir cette taxe spécifique. Le projet règle en détail l'assiette, le montant maximal, les recours et les autres modalités. Les auteurs du projet précisent que la taxe n'est pas à considérer comme rémunératoire, encore qu'elle soit destinée à couvrir des dépenses en rapport avec l'existence même de l'immeuble sur le territoire communal. Le but principal de la taxe consisterait à inciter les propriétaires à s'engager respectivement dans l'urbanisation des terrains et l'occupation des immeubles bâtis aux fins de logement.

L'article 99 de la Constitution dispose notamment qu'„aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal – La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales“.

Aux termes de l'article 102 de la Constitution, „Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôts au profit de l'Etat ou de la commune“.

L'article 107 de la Constitution dispose dans ses paragraphes 1er, 3 et 6:

„(1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.

...

(3) Le conseil [communal] établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.

...

(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.“

Aux termes de l'article 28, alinéa 1 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988:

„Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal; il délibère ou donne son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure.“

L'article 29 de la même loi attribue au conseil communal la compétence de faire des règlements communaux.

Dans l'affaire *Liesch*, numéro 7067 (arrêt du 18 mai 1982), le Conseil d'Etat, Comité du contentieux, avait décidé que „les articles 99 et 102 de la Constitution confèrent expressément et sans restriction le droit aux conseils communaux d'établir des impositions dans la mesure de leurs besoins, sauf les exceptions prévues par la loi. Spécialement, aucune loi n'interdit aux communes d'établir une taxe sur résidences secondaires; il en suit qu'une commune, sur base des articles 99 et 107 de la Constitution ainsi que de l'article 34.5 de la loi communale du 24 février 1843, est habilitée à introduire dans les formes prescrites et après approbation par arrêté grand-ducal, une taxe sur résidence séparée sur son territoire; le reproche de l'illégalité de ladite taxe n'est dès lors pas fondé“.

Les dispositions constitutionnelles et légales ci-avant citées consacrent le principe de l'autonomie fiscale des communes et attribuent à ces dernières l'initiative d'établir des taxes et impositions et de déterminer librement leur assiette, leur montant ainsi que les modalités d'application et d'exemption (voir également en ce sens Tribunal administratif du 18 mars 2004, No 16947 et arrêt de la Cour administrative du 15 juillet 2004, No 17797).

L'autonomie fiscale communale n'est limitée que par l'obligation de respecter les libertés publiques et les droits fondamentaux. L'impôt communal doit notamment respecter le principe de l'égalité devant l'impôt (Cour administrative du 17 mars 1998, No 10049C).

Par conséquent, une disposition légale censée fournir une base légale pour un impôt communal spécifique ou une taxe communale, rémunératoire ou non, est superfétatoire. Dans la mesure où cette disposition a notamment pour objet de tracer le cadre de l'impôt et d'imposer un taux maximal à la taxe, elle viole le principe constitutionnel de l'autonomie communale. Le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

Le Conseil d'Etat estime que, si le Gouvernement veut inciter les communes à instituer la taxe spécifique, il pourra utilement soutenir les communes en préparant un règlement type à l'attention de ces dernières.

Le législateur pourra toutefois étoffer le cadre juridique en instituant notamment une hypothèque légale au profit des communes (article 27 du projet), actuellement instaurée dans le seul contexte de l'impôt foncier (article 158 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988). De l'avis du Conseil d'Etat et dans l'hypothèse où l'hypothèque légale serait maintenue, elle devrait s'appliquer à tous impôts et taxes communaux.

Comment en effet identifier autrement des taxes librement établies par les communes dans le cadre de leur autonomie comme tombant dans la catégorie des taxes spécifiques visées à l'article 27 du projet?

Le Conseil d'Etat s'interroge pourquoi la question n'est pas tout simplement réglée dans le cadre des modifications envisagées à l'endroit de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs. Il est en effet d'avis que lesdites modifications, qui opèrent une distinction entre les terrains à bâtir et les autres immeubles non bâtis, forment pour les communes un cadre suffisant pour établir une taxe.

Le Conseil d'Etat voudrait encore ajouter la considération suivante: Il n'est pas exclu que la taxe visée dans le projet puisse être qualifiée de sanction pécuniaire à l'égard du propriétaire qui ne réserve pas à l'immeuble la destination voulue par la loi. Dans la mesure où une telle qualification est susceptible d'être retenue, le mécanisme prévu n'est pas sans soulever des problèmes au regard de sa conformité avec le droit de propriété protégé par la Constitution et le premier Protocole de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Au vu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat exige l'abandon des dispositions figurant au Titre 4 chapitre 1er du projet.

Chapitre 2 – Des mesures fiscales

Une politique qui se propose de faciliter l'accès au logement devrait s'appliquer à analyser toutes les causes qui obèrent cette finalité. Une fiscalité pénalisante en matière de transactions immobilières ne contribue certainement pas à la modération des prix de vente des immeubles et renchérit le coût du logement. La vente d'un terrain imposable, dans certaines hypothèses, comme bénéficiaire commercial au titre de l'impôt sur le revenu à taux plein jusqu'à concurrence de 38%, auquel s'ajoutent l'impôt commercial avec un taux de 7,5% et des taxes d'enregistrement et de transaction se situant d'ordinaire à quelque 7%, amène non seulement le vendeur à tenir compte de l'imposition dans son prix de vente, mais elle incite encore les propriétaires à ne pas vendre leurs terrains. En poursuivant un but politique certainement louable, l'Etat devrait soumettre entre autre l'imposition foncière, fruit du concours d'une législation léguée par l'occupant et d'à-coups législatifs sans véritable ligne de conduite, à une révision fondamentale. La sagesse populaire dit que l'on ne peut avoir en même temps le beurre et l'argent du beurre. Les dispositions de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation avaient apporté un répit temporaire. Toutefois, à l'instar de différentes chambres professionnelles, le Conseil d'Etat regrette la disparition pure et simple de ces mesures, sans qu'une évaluation de leurs effets ait été faite. Au contraire, par un changement de paradigme, les auteurs du projet envisagent un nouveau train de mesures.

Article 30

L'article sous revue prévoit une exemption totale de la plus-value au titre de l'impôt sur le revenu en cas de cession d'un bien immobilier au profit de l'Etat, aux communes ou syndicats de communes ou au Fonds du Logement. En cas de cession d'un terrain à un promoteur privé en vue d'un lotissement, le cédant bénéficie d'une exemption de 50% en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal.

Comme l'article sous revue ne déroge aux articles 99bis et 99ter L.I.R. que dans l'hypothèse d'un lotissement, on doit admettre que ces articles restent applicables dans les autres cas de figure et que le cessionnaire est dès lors imposé à taux plein.

En prévoyant un traitement fiscal différent suivant la qualité de l'acquéreur, l'article envisagé introduit dans le chef des contribuables cessionnaires un traitement différent, qui n'est pas motivé par des raisons objectives. Dès lors le Conseil d'Etat estime, comme le font d'ailleurs les différentes chambres professionnelles consultées, que le principe de l'égalité devant la loi fiscale n'est pas respecté. Aussi s'oppose-t-il formellement à la teneur de cet article.

Article 31

Cet article prévoit l'exemption de l'impôt sur le revenu et de l'impôt commercial communal des entreprises de lotissement de terrains et des entreprises de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité de l'Etat, des communes et des syndicats de communes.

C'est à juste titre que la Chambre de Commerce soulève à propos de ces exemptions la question de leur compatibilité avec l'interdiction de principe des aides d'Etat par le droit communautaire et rappelle à ce sujet la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui, dans un arrêt du 15 mars 1994 *Banco Credito Industrial SA* (affaire C387/92), dit qu'une exonération fiscale, bien que ne comportant pas de transfert de ressources de l'Etat, place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable.

Comme les mesures envisagées risquent d'enfreindre le principe de la libre concurrence au regard du droit communautaire, le Conseil d'Etat s'y oppose formellement.

TITRE 5

Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Article 32

L'article sous examen opère différentes modifications à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

D'un point de vue purement formel, il n'est pas nécessaire d'introduire l'article sous examen, ni les articles subséquents, par une sorte d'intitulé résumant la substance de l'article („Modification de la loi concernant l'aide au logement“). De toute façon, ces modifications seront intégrées dans les lois respectives.

Le Conseil d'Etat relève encore que l'intitulé de la loi en projet ne renvoie aucunement aux modifications des différentes lois. L'énumération de ces lois devra se faire dans l'intitulé même du projet de loi, quitte à compléter le dispositif du projet de loi par un article prévoyant un intitulé abrégé officiel de la future loi.

Le point 1 de l'article sous examen propose de modifier l'article 20, sous b), à l'effet de ne plus limiter la participation de l'Etat à la seule acquisition de terrains à bâtir. Le commentaire place cette modification dans le contexte d'une meilleure maîtrise foncière par les pouvoirs publics. Pourraient même être visés des terrains adjacents au périmètre d'agglomération mais sis à l'extérieur de celui-ci. Sous réserve de ses observations à l'endroit de l'article 3, cinquième tiret, le Conseil d'Etat peut marquer son accord à la disposition sous avis, la suppression des termes „à bâtir“ ayant par ailleurs le mérite d'aligner la terminologie sur celle de l'article 3 du projet sous examen.

La commission parlementaire propose de modifier dans le même sens l'article 15, ce qui ne donne pas lieu à de plus amples observations de la part du Conseil d'Etat.

Il y a lieu de faire la même observation que ci-dessus, s'agissant du point 2, sous 1°.

Sous 2° du point 2, il est proposé de porter le pourcentage de la participation de l'Etat à 50%. Cette modification est certainement de nature à appuyer les vues du Conseil d'Etat selon lesquelles les communes devraient être les premières à voir soutenir leurs efforts en matière de logement.

Le numéro 3° sous le point 2 opère une distinction quant au sort de la participation financière de l'Etat à l'acquisition de terrains. Selon le texte, cette participation reste acquise, „lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. Cependant, elle ne reste acquise qu'à hauteur de la moitié si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement“. D'après le commentaire, une participation de l'Etat à hauteur de 50% du prix d'acquisition ne se justifie plus, lorsque le promoteur public se limite à acquérir le terrain et laisse à d'autres le soin de l'aménager. L'investissement du promoteur public s'amointrit alors. Par ailleurs, le recours à une redevance lui permet en outre de récupérer à tout le moins une partie de son investissement de départ. Le Conseil d'Etat avoue qu'il a du mal à suivre le raisonnement des auteurs: en tout état de cause, les terrains acquis restent la propriété du promoteur public et ce n'est qu'au prix d'acquisition de ces terrains que l'Etat participe. En outre, l'affectation des terrains semble, d'après l'économie générale de l'article 22 de la loi de 1979 et d'après le texte, être la même dans les deux cas visés, à savoir la construction de logements à coût modéré. Le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi une commune, qui ne dispose donc pas de moyens financiers illimités, devrait rembourser la moitié de la participation de l'Etat, si, justement pour des raisons financières, elle fait appel à un promoteur pour aménager les terrains acquis.

Le Conseil d'Etat préconise de limiter la modification à la première phrase, qui constitue une simple adaptation, suite à la refonte des dispositions sur l'emphytéose et le droit de superficie par le projet sous rubrique.

Le point 3 de l'article sous examen ne fait que corroborer l'analyse faite ci-dessus par le Conseil d'Etat, comme quoi ledit chapitre se trouve implicitement abrogé par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le point 4 entend modifier l'article 54 de la loi de 1979 à l'effet d'autoriser le Fonds à détenir des participations financières dans le cadre de la réalisation de ses missions. Les auteurs du texte ne fournissent pas de véritable explication à l'appui de la modification proposée. Même si le Fonds est à ranger dans la catégorie des établissements publics industriels et commerciaux, la question se pose de savoir s'il doit désormais se lancer dans une politique qui sied peut-être à une entreprise privée mais pas forcément à un établissement public. Le texte sous examen permettrait au Fonds de détenir des participations lui assurant la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés, voire d'acquérir la totalité des actions ou des parts d'une société. Il est permis d'avoir des doutes que telle ait bien été l'intention des auteurs du texte. Le Conseil d'Etat recommanderait plutôt d'abandonner la modification envisagée.

Si la Chambre des députés estimait devoir maintenir le point 4, il conviendrait pour le moins de subordonner ces participations à l'approbation du ministre de tutelle. Il y a lieu, ou bien de faire dans le texte sous examen une référence à l'approbation du ministre de tutelle („Le fonds peut, avec l'approbation du ministre de tutelle, détenir...“), ou bien de compléter l'article 65 de la loi modifiée de 1979 en y ajoutant un nouveau tiret („- l'acquisition de participations dans des sociétés, groupements ou organismes visée à l'article 54“). Si la Chambre des députés décidait de s'engager dans cette dernière voie, le Conseil d'Etat pourrait d'ores et déjà marquer son accord à voir insérer à l'article 32 un nouveau point proposant l'ajout dudit tiret à l'article 65.

Le point 5 actualise la liste des missions du Fonds. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord au texte, dans sa version amendée par la commission parlementaire. Il entend toutefois renvoyer, concernant le deuxième astérisque, à ses observations à l'endroit de l'article 3, cinquième tiret. Il signale encore que le troisième astérisque devrait se lire comme suit: „créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie“.

Article 33

Le projet de loi sous rubrique se propose d'apporter un certain nombre de modifications à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le point 1 n'appelle pas d'observation.

Le but poursuivi par la modification faisant l'objet du point 2 échappe au Conseil d'Etat, s'agissant d'une taxe ayant le caractère d'une imposition communale. Aux termes de l'article 107 de la Constitution, c'est au conseil communal d'établir les impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Il appartient également au conseil communal d'arrêter les modalités de l'imposition. Le point 2 est en conséquence à supprimer, sous peine d'opposition formelle.

Le point 3 entend compléter l'article 29 par un nouveau paragraphe prévoyant que, pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie totale est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré. Pour les conditions et les prix de vente, respectivement de location, le nouveau texte renvoie à la convention prévue à l'article 36, c'est-à-dire à la convention à conclure entre la commune et le promoteur (le propriétaire, voir point 6 de l'article 33 sous examen).

La commission parlementaire a encore apporté certaines modifications à ce texte, en proposant de remplacer les termes „superficie totale“ par „superficie du terrain à bâtir brut“ et les termes „surface totale nette constructible“ par „surface du terrain à bâtir net“, en s'inspirant à cet égard de la terminologie de l'annexe I du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu d'un plan d'aménagement particulier portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune.

D'après le commentaire du projet de loi, il s'agit d'imposer aux initiateurs d'un plan d'aménagement particulier dépassant une certaine envergure de prévoir la réalisation de logements à coût modéré.

Aux termes de l'article 25 de la loi de 2004, le plan d'aménagement particulier précise les dispositions réglementaires du plan d'aménagement général concernant une partie du territoire communal ou une zone ou une partie d'une zone arrêtées par le projet ou le plan d'aménagement général de la commune. Si le plan d'aménagement particulier peut également modifier ou compléter le plan d'aménagement général (article 26(2)), cela n'est toutefois possible qu'à condition d'engager, préalablement ou parallèlement à la procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier, la procédure de modification du plan d'aménagement général (même article).

A priori, une disposition telle que celle sous examen devrait faire partie des règles générales et permanentes du plan d'aménagement général d'une commune.

L'approche des auteurs du texte est toute autre.

D'une part, la disposition sous examen sera soustraite au contrôle des juridictions administratives dans le cadre d'un recours en annulation basé sur l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. La disposition sous examen s'applique en effet en dehors de la procédure d'adoption tant du plan d'aménagement général que du plan d'aménagement particulier. Elle ne participe pas du caractère réglementaire, ni du plan d'aménagement général ni du plan d'aménagement particulier. C'est une disposition légale qui détermine, sur un point précis et en dehors de la procédure d'approbation proprement dite du plan d'aménagement particulier, le contenu dudit plan.

D'autre part, les auteurs renvoient pour le détail de la mise en œuvre à la convention prévue à l'article 36 de la loi de 2004. Cette convention, qui doit fixer les conditions et modalités de réalisation du projet d'exécution, intervient une fois la procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier achevée, et après approbation par le collège des bourgmestre et échevins du projet d'exécution du plan d'aménagement particulier. En d'autres termes, un propriétaire promoteur qui entend réaliser un projet devra se plier à l'exigence légale et ne pourra pas la critiquer en son principe. Ce n'est qu'en provoquant une décision négative susceptible de recours contentieux, que le propriétaire promoteur pourra, dans le cadre du recours contentieux, soulever la question de la compatibilité de la disposition sous examen avec la Constitution ou avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Cet aspect substantiel de la disposition sous examen n'est d'ailleurs pas abordé par le commentaire. Pourtant, la question de savoir si en l'espèce il y a simple réglementation du droit de propriété ou s'il y a atteinte au droit de propriété, doit être approfondie. Il y a une différence fondamentale entre le logement à coût modéré effectué par un promoteur public, qui bénéficie à cet égard d'avantages non négligeables financés par le biais des impôts, et le logement à coût modéré effectué par un promoteur privé, qui ne bénéficie pas des mêmes avantages. Est-ce qu'en imposant au propriétaire promoteur privé la condition de réserver, pour les projets d'une certaine envergure, 10% du terrain à bâtir net ou 10% des logements construits à la réalisation de logements à coût modéré, le législateur ne prive pas ledit promoteur d'une partie de sa propriété, en dehors des conditions prévues par la loi, et surtout sans aucune indemnité? En définitive, il pourrait être soutenu que le texte institue une emprise supplémentaire à celles déjà prévues (25%) au titre de l'article 34 de la loi modifiée de 2004, sans que pour les 10% supplémentaires il soit question d'aménagements publics et sans que la notion même de „logement à coût modéré“ soit définie voire susceptible d'être définie. Il ne saurait être argumenté que le promoteur n'a qu'à récupérer son manque à gagner sur les 65% restants du terrain. L'argument, même s'il était vérifiable dans les faits, serait impuissant à valoir justification d'une atteinte au droit de propriété.

Le Conseil d'Etat signale encore qu'il est plus que singulier qu'en l'espèce le prix de vente (ou le loyer) d'un logement ne soit pas convenu entre le vendeur et l'acquéreur (ou entre le bailleur et le locataire), mais entre le vendeur (bailleur) et la commune. La convention risque de dégénérer sur ce point précis en un véritable contrat d'adhésion, ce qui n'est pas non plus sans poser problème au regard de l'article 11 de la Constitution qui garantit en principe la liberté du commerce et de l'industrie. La fixation pouvant varier d'une commune à l'autre, l'article 10*bis* de la Constitution risque également d'être malmené.

En l'absence d'explications convaincantes de nature à dissiper les doutes sérieux du Conseil d'Etat quant à la compatibilité du texte en question avec la Constitution et avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et plus spécialement son premier Protocole additionnel, le Conseil d'Etat n'est donc pas à même de donner son aval au texte sous examen, auquel il doit, en l'état, s'opposer formellement.

Le point 4 entend permettre, à titre transitoire et sous certaines conditions, en attendant la refonte complète des plans d'aménagement général des communes, une dérogation au principe de l'adéquation de tout plan d'aménagement particulier au plan d'aménagement général de la commune concernée.

Le texte sous examen doit être lu en combinaison avec le nouvel alinéa que le point 12 de l'article 33 se propose d'ajouter au paragraphe 2 de l'article 108*bis*.

Selon l'actuel paragraphe 2 de l'article 108*bis*, les articles 26, 27, 105 et 106 ne sont pas applicables à la mise en œuvre des plans et projets d'aménagement général y visés.

Si donc un plan d'aménagement particulier est élaboré qui n'est pas conforme au projet ou plan d'aménagement général, il ne peut pas être fait application des dispositions de l'article 26 de la loi modifiée de 2004.

Il est alors envisagé de compléter la disposition transitoire par l'ajout faisant l'objet du point 12. Un plan d'aménagement particulier pourrait donc, en dehors des dispositions de l'article 26, modifier ou compléter ponctuellement le plan ou projet d'aménagement général, à condition que cette modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier.

La nouvelle disposition transitoire n'est pas claire, les termes „[modifications] ponctuelles“, „s'avère indispensable“, „améliorer la qualité urbanistique“ ouvrant la porte à toutes les interprétations. Pour le

surplus, l'amélioration de la qualité urbanistique risque de relever davantage d'une appréciation subjective que de critères objectifs. Le Conseil d'Etat reconnaît toutefois que la tâche des auteurs du projet de loi relève de la gageure.

Le Conseil d'Etat est extrêmement réticent à s'engager dans la voie d'une modification des dispositions transitoires. S'il peut se résigner en l'espèce à la modification proposée, ceci est dû au fait que les projets et plans d'aménagement général visés existent et continuent d'exister, alors même que la procédure d'adoption des projets n'a pas été continuée et achevée dans les conditions prévues à l'article 108(4) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Il considère toutefois qu'il n'y a pas lieu de faire référence, dans le texte de l'article 30 de la loi, à la disposition transitoire. Celle-ci a vocation à s'appliquer dans les conditions qu'elle vise, en dehors de toute référence dans le dispositif permanent de la loi. Il échet donc de supprimer le point 4.

Le point 5 reformule l'article 34 à l'effet de dissiper des incertitudes auxquelles l'actuel article avait donné lieu. Les auteurs se sont inspirés à cet égard d'une circulaire (non datée) du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, relative à l'application de l'article 34 de la loi modifiée précitée du 19 juillet 2004, publiée au Mémorial B No 25 du 5 avril 2005, page 342.

Le point 6 modifie l'article 36 qui a trait à la convention fixant les conditions et modalités de réalisation du projet d'exécution du plan d'aménagement particulier. Le texte est amendé en ce sens que ce n'est pas le promoteur qui conclut cette convention avec la commune, mais le propriétaire ou son mandataire. Le texte de l'article 36 est ainsi aligné, en particulier, sur celui de l'article 35 qui prévoit que c'est le propriétaire ou son mandataire qui soumet à l'approbation du collège des bourgmestre et échevins un projet d'exécution.

Le point 7 est le corollaire de l'article 3 du projet de loi en ce qu'il institue un droit de préemption au profit des communes.

Le point 8 opère une modification du chapitre 4 du Titre 6 traitant des disponibilités foncières.

Pour ce qui est des nouveaux articles 97 à 103, il y a lieu de signaler plusieurs modifications majeures:

- ce n'est plus seulement la commune ou le ministre qui peuvent déclarer une zone de réserves foncières. Ce même droit est reconnu au Fonds du Logement;
- toutes les déclarations feront désormais l'objet d'une publication;
- la cession des terrains sera désormais négociée par la commune ou par le Fonds, selon que la déclaration est le fait de la commune ou du Fonds.

Pour ce qui est du droit reconnu au Fonds de déclarer une zone de réserves foncières, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 3 du projet de loi. Le Fonds était déjà habilité, par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, à déclarer des zones de réserves foncières, les terrains concernés étant destinés à la construction de logements à coût modéré (article 48 de la loi de 1979).

Sur ce point, le projet de loi n'innove donc pas véritablement.

Toutefois, les déclarations de zones foncières, sous l'empire tant de l'actuel article 97 que du nouvel article 97 de la loi de 2004, visent d'autres objectifs: la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ou encore la réalisation de zones d'activités économiques.

Pour le Fonds du Logement, c'est évidemment un changement de paradigme et le droit qui lui est reconnu au titre du nouvel article 97 ne coïncide plus vraiment avec son titre de „fonds pour le développement du logement et de l'habitat“.

Le Conseil d'Etat voit d'ailleurs mal le Fonds déclarer une zone de réserves foncières dont les terrains seraient destinés à la réalisation d'une zone d'activités économiques.

Le Conseil d'Etat est réticent à s'engager dans la voie tracée par les auteurs du texte et il a une nette tendance à limiter le droit du Fonds à déclarer une zone de réserves foncières en vue de la seule réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement et de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, ce qui constituerait déjà une extension non négligeable par rapport à la loi de 1979.

Les auteurs du texte prévoient une publication renforcée: à la publication par voie d'affiches vient s'ajouter une publication dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Il y a lieu d'admettre que l'exigence que les quotidiens soient imprimés au Luxembourg tient uniquement au souci d'assurer une diffusion aussi large que possible parmi le public cible.

De cette publication renforcée résulte toutefois une difficulté qui a trait à la fixation du point de départ du délai dans lequel la déclaration et le projet pourront être consultés et dans lequel les observations et objections doivent, sous peine de forclusion, être présentées. Il doit être garanti que la publication par voie d'affiches et toutes les publications dans les quotidiens aient lieu le même jour. Si tel n'est pas le cas, le délai ne peut commencer à courir qu'à partir de la date de la dernière publication.

Au nouvel article 101, alinéa 2, ce n'est certainement pas le ministre qui sera autorisé à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation, mais l'Etat. Il y a donc lieu de remplacer le terme „le ministre“ par „l'Etat“.

Si le Conseil d'Etat peut, sous le bénéfice des observations qui précèdent, marquer son accord aux nouveaux textes, il n'en est pas de même du nouvel article 104 et du nouvel article 104*bis*.

Dans la teneur proposée, le nouvel article 104 est inacceptable et le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

La commune ne peut évidemment pas entamer la procédure d'expropriation au profit d'un promoteur. Elle entamera cette procédure à son profit, quitte à voir réaliser ultérieurement l'affectation à la construction par un promoteur.

La procédure d'expropriation ne peut pas être déléguée à l'Etat, fût-ce de l'accord du conseil communal. Le Conseil d'Etat comprend certes le souci à la base de cette disposition, à savoir que les communes risquent de manquer des moyens financiers pour procéder à l'expropriation. Mais le principe est que l'expropriation n'est possible que pour cause d'utilité publique: une déclaration d'utilité publique dans le chef de la commune ayant procédé à la déclaration de la zone de réserves foncières n'est pas transmissible à une autre personne morale de droit public, que ce soit l'Etat ou le Fonds, chacune des entités publiques titulaires du droit d'expropriation étant tenue de justifier de l'utilité publique au regard des objectifs que la loi lui assigne.

Pour ce qui est de la taxe annuelle, dont l'article 104 entend constituer la base légale, tout en renvoyant à un règlement communal pour les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe ainsi que les conditions de paiement, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations ci-dessus à l'endroit du chapitre 1er du Titre 4 du projet de loi. Pour les raisons y exposées, il doit s'opposer formellement aux dispositions du nouvel article 104, en ce que par ces dispositions serait instituée une imposition communale. Les dispositions critiquées ne sauraient trouver leur justification dans la dernière phrase de l'article 99 de la Constitution: en l'absence de la moindre précision quant à l'expérience acquise au titre de l'application de l'article 104 actuel de la loi de 2004, il ne saurait être argumenté que l'on se trouve dans un cas de figure visé par le texte constitutionnel qui autorise la loi à déterminer les exceptions (à la disposition qu'aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal) dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales. Par voie de conséquence, l'article 104*bis* nouveau est également à supprimer.

L'article 104 est donc à reprendre dans sa teneur actuelle.

S'agissant de la modification que le point 9 entend apporter à l'article 106, paragraphe 1er, alinéa 2, le Conseil d'Etat ne comprend pas très bien la motivation à la base qui consiste, selon le commentaire, à „éviter toute méprise quant à sa compréhension. La constitution d'un droit de superficie ou d'emphytéose n'est en tant que telle pas soumise à un plan d'aménagement particulier. Doivent par contre faire l'objet d'un plan d'aménagement particulier tout projet de lotissement, relotissement ou morcellement qu'un emphytéote ou un superficiaire entendrait réaliser“.

Dans sa teneur actuelle, le Conseil d'Etat comprend le texte comme imposant au promoteur l'obligation d'un plan d'aménagement particulier, en cas de lotissement ou de relotissement d'un terrain ou en cas de morcellement de parcelles, lorsque le but de l'opération est non seulement l'aliénation ou la location d'un ou de plusieurs lots, mais encore la constitution d'une emphytéose ou d'un droit de superficie sur un ou plusieurs lots.

Si telle n'est pas l'interprétation à donner à l'actuel alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article 106 et si la disposition entend en réalité appréhender les projets de lotissement, etc. réalisés par un emphytéote ou un superficiaire, il conviendrait de dire:

„Les dispositions de l’alinéa 1 sont également applicables, lorsque l’une des opérations y visées est réalisée par un emphytéote ou un superficiaire.“

Les points 10 et 11 entendent modifier les dispositions transitoires de l’article 108. Le Conseil d’Etat ne peut pas accepter des modifications ayant trait à des dispositions transitoires qui, et c’est en particulier le cas pour l’article 108(4), ont épuisé leurs effets. Le délai de deux ans prévu au paragraphe 4 de l’article 108 est entre-temps révolu. En ce qu’elle décalait de deux ans l’application des nouvelles règles sur la procédure d’adoption des projets d’aménagement général ou particulier instituées par la loi de 2004, la disposition n’a actuellement plus de raison d’être.

Les modifications présentement envisagées tendent à faire revivre l’ancienne procédure d’approbation de la loi modifiée du 12 juin 1937, en cas d’annulation par les juridictions administratives, avant le 8 août 2006, d’une décision ministérielle, respectivement d’une délibération du conseil communal portant approbation ou refus d’approbation d’un plan d’aménagement général ou particulier. La procédure d’approbation pourrait donc être reprise selon les dispositions de la loi de 1937 et un nouveau délai de deux ans courrait pour achever cette procédure.

Les décisions d’annulation des juridictions administratives remettent les choses dans l’état où elles se seraient trouvées si la décision annulée n’avait pas été prise. Appliquée à l’hypothèse de l’article 108(4), cela signifie que la procédure d’approbation n’a pas été achevée dans le délai prévu à ladite disposition légale et il faut recommencer selon la procédure d’adoption de la loi de 2004.

Le Conseil d’Etat ne saurait admettre que cette solution acquise d’après les textes en vigueur soit remise en question par les modifications sous examen. Qu’en est-il d’ailleurs de ceux qui ont entre-temps recommencé la procédure d’après les dispositions de la loi de 2004? Pourraient-ils abandonner de nouveau cette procédure, pour relancer la procédure d’approbation de la loi de 1937?

Au regard des incertitudes susceptibles d’être engendrées par les modifications sous examen et de l’insécurité juridique en résultant et compte tenu de l’absence complète d’explications au commentaire de nature à dissiper ces incertitudes ou ces risques d’incertitudes, le Conseil d’Etat doit s’opposer formellement aux points 10 et 11.

Pour ce qui est du point 12, le Conseil d’Etat propose des modifications d’ordre rédactionnel *in fine* de l’article 108*bis*, paragraphe 2. Pour le surplus, il renvoie à ses observations à l’endroit du point 4.

Articles 34 et 35

Les modifications envisagées à l’endroit de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l’évaluation des biens et valeurs et de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l’impôt foncier visent à séparer les terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis, afin de donner aux autorités communales la possibilité de moduler l’impôt foncier en fonction du genre des propriétés. Les modifications envisagées ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d’Etat.

Article 36

L’article 36, introduit par amendement gouvernemental du 12 septembre 2007, a pour objet d’étendre les exemptions en matière de droits d’enregistrement et de TVA-logement aux actes constitutifs ou translatifs du droit d’emphytéose et ou du droit de superficie. Par ailleurs, la condition d’une durée d’occupation de 5 ans est ramenée à 2 ans.

Les dispositions ne donnent pas lieu à observation, sauf

- à prévoir au dernier tiret de l’alinéa 1 de l’article 11 proposé parmi les situations permettant une dérogation à la condition de durée d’occupation la cessation d’un partenariat légal, de sorte à donner au tiret en question le libellé suivant: „– le divorce ou la dissolution du partenariat légal.“
- de commencer les termes „directeur“ et „administration“ par des lettres majuscules.

Dans le contexte de la modification proposée à l’endroit du chapitre 2 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l’acquisition de terrains à bâtir et d’immeubles d’habitation, le Conseil d’Etat donne à considérer s’il n’y a pas lieu de tenir compte de la suggestion de différentes chambres professionnelles à l’effet de proroger les dispositions du chapitre 1er de cette loi. Si la Chambre des députés estimait devoir suivre les suggestions afférentes, il pourrait se déclarer d’ores et déjà d’accord avec une modification à apporter au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l’Etat pour l’exercice 2008, à l’effet d’y insérer un nouvel article 3, les articles subséquents étant alors à renuméroter. Cet article 3 pourrait

reprenre le libellé de l'article 3 de la loi budgétaire pour l'exercice 2005, sauf à écrire que les termes „années d'imposition 2002 à 2007“ sont remplacés par les termes „années d'imposition 2002 à 2009“ (ou 2008, si la Chambre des députés ne devait pas envisager une prorogation au-delà du 31 décembre 2008).

Article 37

La commission parlementaire a proposé un nouvel article 37, portant modification de l'article 7 de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“. Cette modification ne suscite pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 38

L'article 36 originaire, devenu l'article 38 nouveau, abroge les lois de 1824 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations liminaires à l'endroit du Titre 3 du présent projet.

Article 39

L'article 37, devenu l'article 39, règle l'entrée en vigueur de la future loi. Le Gouvernement a encore apporté un amendement au texte, tenant compte du nouvel article 36.

Le Conseil d'Etat se prononce pour une application du Titre 1er de la loi en projet à partir du 1er janvier 2008.

Compte tenu de ses observations à l'endroit des chapitres 1er et 2 du Titre 4, l'alinéa 2 du paragraphe 1er et le paragraphe 2 de l'article sous examen sont à supprimer.

Le paragraphe 3 de l'article 39 prévoit que les dispositions de la nouvelle loi sont applicables aux contrats d'emphytéose ou de superficie conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi, lorsqu'il s'agit d'en compléter les dispositions.

Le Conseil d'Etat relève, d'abord, l'imprécision de cette norme qui opère une distinction implicite entre des dispositions qui complètent un contrat existant et celles qui le modifient, ces dernières n'étant pas applicables aux contrats en cours. Or, une telle distinction est difficile à effectuer et risque de donner lieu à des contentieux entre parties.

Les contrats existants ont été conclus, sur base du principe de la liberté contractuelle des parties, dans le respect du cadre légal existant à ce moment. Il est de principe que les contrats doivent être exécutés de bonne foi selon le libellé et l'esprit des stipulations. Toute modification du contrat requiert l'accord des parties. Le législateur, au risque de violer les principes de la liberté contractuelle, de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité de la loi, ne saurait, à défaut de raison impérieuse, intervenir dans des contrats existants, fût-ce pour les compléter.

Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 3 de l'article 39. Il préconise la suppression de ce texte et l'application pure et simple des règles du droit commun régissant l'application de la loi dans le temps.

Il donne également à considérer qu'il est de toute façon toujours loisible aux parties de modifier le contrat par des stipulations nouvelles.

S'agissant du paragraphe 4, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de son maintien, compte tenu de ses observations à l'endroit de l'article 3 en relation avec le droit de préemption à instituer au profit du Fonds du Logement. Si la Chambre des députés décidait le maintien de la disposition, qui à titre transitoire reporte donc dans le temps l'application des nouveaux articles 97 à 104 de la loi modifiée de 2004, il y aurait lieu de limiter la portée de la disposition aux seules procédures de déclaration de zones foncières entamées par les communes.

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du Titre 5 relatif aux dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires:

„TITRE 4

Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Art. 15. *La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:*

1. *Aux articles 15 et 20, lettre b), les termes „à bâtir“ sont supprimés.*
2. *A l'article 22, sont apportées les modifications suivantes:*
 - 1° *Aux alinéas 1 et 2, les termes „à bâtir“ sont supprimés.*
 - 2° *A l'alinéa 2, lettre b), le montant de „quarante pour cent“ est remplacé par „cinquante pour cent“.*
 - 3° *L'alinéa 5 est modifié comme suit:*

„Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie.“
3. *Le chapitre 5 est supprimé.*
4. *[L'article 54 est complété par l'alinéa suivant:*

„Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre de tutelle, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“]
5. *A l'article 55, la liste des missions du Fonds est remplacée par la liste suivante:*
 - *réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;*
 - *constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;*
 - *créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie;*
 - *promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;*
 - *réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;*
 - *promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie;*
 - *agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.*

Art. 16. *La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:*

1. *L'article 23, alinéa 2 est modifié comme suit:*

„Ces travaux comprennent l'aménagement des réseaux de circulation, des conduites d'approvisionnement, des réseaux d'évacuation, des réseaux de télécommunications, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.“
2. *L'article 34 est modifié comme suit:*

„Art. 34. Cession des fonds réservés à des travaux de voirie et d'équipements publics

(1) *La commune doit déterminer les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilisation du plan d'aménagement particulier.*

(2) *Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux prévus au paragraphe 1er doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement pour autant que l'ensemble de ces terrains ne dépasse pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier. Le propriétaire sera indemnisé pour la surface qui dépasse ce quart.*

(3) *Le propriétaire doit payer une indemnité compensatoire à la commune si la configuration ou la situation des terrains qui font l'objet du plan d'aménagement particulier rendent*

la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe 1er irréalisable ou inutile sur ceux-ci. L'indemnité compensatoire servira à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier en vue d'y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe 1er.

(4) La valeur des surfaces cédées ou de l'indemnité compensatoire est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est soumis à l'avis du ministre.

Dans la fixation de cette valeur, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée de l'aménagement.

Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur le prix des terrains, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties commettent un arbitre. En cas de désaccord sur la désignation de l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des terrains concernés.

L'acte de désignation des experts et arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.“

3. L'article 36 est modifié comme suit:

„Art. 36. Convention

Après l'approbation par le collège des bourgmestre et échevins du projet d'exécution avec estimation détaillée du coût, les conditions et modalités de réalisation du projet sont fixées dans une convention entre la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et le propriétaire ou son mandataire.

Cette convention est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

La convention règle notamment la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du projet, leur financement par les intéressés ainsi que la cession des terrains réservés à des constructions et aménagements publics et la cession gratuite des équipements publics à la commune après leur achèvement selon les règles de l'art et la réception définitive des travaux. Elle indique également le délai de réalisation du projet et, en cas de réalisation en phases successives, le déroulement de chaque phase.

La convention est périmée de plein droit si, dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins et qui ne peut être inférieur à un an, le propriétaire ou son mandataire n'a pas entamé la réalisation du projet de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par décision du collège des bourgmestre et échevins pour une période d'un an sur demande motivée du propriétaire ou de son mandataire.

Cette décision est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

Les travaux de voirie et d'équipements nécessaires à la viabilité d'un projet sont exécutés sous le contrôle et la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, le propriétaire ou son mandataire demeurant cependant responsable exclusif de la réalisation et de l'exécution matérielle des travaux requis.“

4. Le paragraphe 3 de l'article 54 est supprimé, le paragraphe 4 devenant le nouveau paragraphe 3.

5. Le chapitre 4 du Titre 6 est modifié comme suit:

„Section 1. Réserves foncières

Art. 97. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité-directeur, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à

servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière, déclarée par le ministre ou la commune, dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

Art. 98. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 97, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet pourront être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

Art. 99. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 98, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Art. 100. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

Art. 101. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Art. 102. Cession des terrains

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés,

sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le comité directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au Titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Section 2. Obligation de construire

Art. 103. Procédure

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du Titre 4.

Art. 104. Exécution

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 la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre à son propre profit [, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations].“

6. L'article 106, paragraphe 1er, alinéa 2 est modifié comme suit:

„Les dispositions de l'alinéa 1 sont également applicables, lorsque l'une des opérations y visées est réalisée par un emphytéote ou un superficiaire.“

7. L'article 108bis, paragraphe 2, est complété par l'alinéa suivant:

„Par dérogation à l'article 25 de la présente loi, les plans et projets d'aménagement général qui n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes prévues à l'alinéa 1, peuvent être modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier établi conformément à la procédure prévue à l'article 30 de la présente loi, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier et qu'à cet égard le ministre ait rendu un avis conforme.“

Art. 17. La loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs est complétée comme suit:

1. Le paragraphe 22 est complété comme suit:

– à l'alinéa 2, la phrase suivante est ajoutée avant la première phrase: „Eine Fortschreibung ist vorzunehmen, wenn dem Finanzamt bekannt wird, daß die Voraussetzungen für sie vorliegen“;

– il est ajouté un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Dans les cas visés à l'alinéa 2, une fixation nouvelle est également établie en vue de redresser une fixation antérieure erronée. Par dérogation à l'alinéa 2, la date-clé de fixation d'un redressement pour fixation antérieure erronée est le début de l'année civile au cours de laquelle le nouveau bulletin de fixation de la valeur unitaire est émis.“

2. Le paragraphe 23, alinéa 2, est complété in fine par la phrase suivante:

„Les dispositions du paragraphe 22, alinéa 2, première phrase, et alinéa 3 sont applicables par analogie.“

3. Il est inséré un paragraphe 53bis, relatif aux catégories des immeubles non bâtis, libellé comme suit:

„(1) Les immeubles non bâtis visés au paragraphe 53 se subdivisent, sans préjudice de la disposition du paragraphe 51, alinéa 2, en deux catégories:

1. les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
2. les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

(2) *Sont réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.*

Sont également réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les terrains visés par l'article 103 de la prédite loi modifiée du 19 juillet 2004 pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal selon la procédure prévue par ce même article 103 et si, dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi.

(3) *L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2 se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.*

(4) *Les prescriptions contenues au paragraphe 33a de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs ne se trouvent pas affectées par les dispositions des alinéas 2 et 3.*

(5) *L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, avec effet à une certaine date-clé et en application des alinéas 2 et 3, engendre dans le chef de ce bien immobilier, constituant une unité économique (paragraphe 2), une fixation nouvelle de la valeur unitaire (paragraphe 22, alinéa 2) ou une fixation spéciale de la valeur unitaire (paragraphe 23) à cette même date-clé.“*

4. *Une première fixation de la valeur unitaire, respectivement nouvelle au sens du paragraphe 22 ou spéciale au sens du paragraphe 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs, intervient avec référence à la date-clé du 1er janvier 2008. Un premier relevé complet, dressé d'après les dispositions du paragraphe 53bis, alinéa 3, par chaque administration communale avec référence à la date-clé du 1er janvier 2008, est à communiquer pour le 31 janvier 2008 au plus tard à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Ce relevé est considéré renseigner la totalité des terrains à bâtir à des fins d'habitation situés à cette même date-clé sur le territoire de la commune. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucun terrain à bâtir à des fins d'habitation n'est situé dans la commune concernée.*

Art. 18. *La loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier est modifiée comme suit:*

1. *Le paragraphe 12 relatif au taux d'assiette est complété par un alinéa 3 libellé comme suit:*

„(3) Par dérogation aux dispositions des alinéas 1 et 2, le taux d'assiette applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, est fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie des terrains à bâtir à des fins d'habitation et à cent pour mille à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété concernant pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est également fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années subséquentes à l'année pendant laquelle ce transfert a eu lieu, et à cent pour mille à partir de la troisième année y subséquent.“

2. Le paragraphe 21 est modifié et complété comme suit:

– Les alinéas 2 et 3 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„(2) Le taux communal peut différer suivant qu’il s’applique à la propriété agricole et forestière (§ 3, 1^o) ou à la propriété immobilière bâtie et non bâtie (§ 3, 2^o). Pour les immeubles bâtis et non bâtis, le taux communal peut différer d’après la classification suivante:

catégorie 1: constructions commerciales;

catégorie 2: constructions à usage mixte;

catégorie 3: constructions à autre usage;

catégorie 4: maisons unifamiliales et maisons de rapport;

catégorie 5: immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d’habitation;

catégorie 6: terrains à bâtir à des fins d’habitation.

En cas de fixation de plusieurs taux, le taux communal doit cependant être uniforme pour toutes les propriétés agricoles et forestières situées dans la commune. Il doit de même être uniforme pour tous les immeubles situés dans la commune qui relèvent de la même catégorie.

(3) En cas de fixation de deux ou de plusieurs taux, l’impôt qui correspond aux propriétés agricoles et forestières est appelé impôt foncier A et celui qui correspond aux immeubles bâtis et non bâtis impôt foncier B. Si les communes font usage de la possibilité d’appliquer des taux différents à certaines ou à toutes les catégories des immeubles bâtis et non bâtis, elles doivent mentionner le taux pour chacune des catégories 1 à 6 des immeubles visés à l’alinéa 2. L’impôt correspondant est appelé

– impôt foncier B1 pour l’impôt applicable aux constructions commerciales;

– impôt foncier B2 pour l’impôt applicable aux constructions à usage mixte;

– impôt foncier B3 pour l’impôt applicable aux constructions à autre usage;

– impôt foncier B4 pour l’impôt applicable aux maisons unifamiliales et aux maisons de rapport;

– impôt foncier B5 pour l’impôt applicable aux immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d’habitation;

– impôt foncier B6 pour l’impôt applicable aux terrains à bâtir à des fins d’habitation.“

– Il est ajouté un alinéa 4 libellé comme suit:

„(4) Pour l’application des alinéas 2 et 3, on entend:

a) par immeubles bâtis et non bâtis, ceux qui sont visés au paragraphe 3, numéro 2, de la présente loi;

b) par maisons de rapport, constructions commerciales, constructions à usage mixte, maisons unifamiliales et constructions à autre usage, les constructions définies au paragraphe 32, alinéa 1, points 1 à 5, de l’ordonnance d’exécution du 2 février 1935 relative à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l’évaluation des biens et valeurs;

c) par immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d’habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 1, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l’évaluation des biens et valeurs;

d) par terrains à bâtir à des fins d’habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l’évaluation des biens et valeurs.“

3. Les paragraphes 21bis, 21ter et 21quater sont abrogés.

Art. 19. La loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l’acquisition de terrains à bâtir et d’immeubles d’habitation est modifiée comme suit:

1. A l’article 5, le paragraphe a) prend la teneur suivante:

„a) „acquisition“:

- l'acquisition d'un immeuble ou de fractions d'immeuble soit en pleine propriété, soit en nue-propriété ou en usufruit aboutissant à la réunion de ces deux droits sur la même tête, avec le cas échéant les dépendances, effectuée par vente, adjudication, licitation, partage ou échange avec retours ou plus-values,
- la constitution ou l'aliénation du droit d'emphytéose,
- la constitution ou l'aliénation du droit de superficie;“.

2. L'article 11 prend la teneur suivante:

„Art. 11. La durée d'occupation est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins.

Toutefois, le Directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines peut dispenser de cette condition dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour des raisons de force majeure ou à la suite d'une situation telle que:

- la maladie de l'acquéreur rendant impossible l'occupation de l'immeuble, dûment constatée par certificat médical;
- la vente forcée de l'immeuble;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique;
- le décès du conjoint;
- le divorce ou la cessation du partenariat légal.

La location même partielle de l'immeuble, la cession de l'immeuble et l'interruption de l'occupation intervenues endéans les deux ans donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé.

Si néanmoins l'interruption de l'occupation résulte de l'obligation pour l'acquéreur de transférer le lieu de sa résidence pour des raisons professionnelles et indépendantes de sa volonté, il pourra être accordé par le Directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines dispense du remboursement sous condition que l'occupation de l'immeuble soit reprise dès le retour de l'acquéreur et jusqu'au parachèvement d'une durée d'occupation totale de deux ans.“

Art. 20. A l'article 7, alinéa 2, de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“ les termes „pendant 10 ans“ sont supprimés.

Art. 21. Dans toute disposition légale ou réglementaire future, la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de „loi du ... promouvant l'habitat et créant un pacte logement avec les communes“.

Art. 22. Sont abrogées:

- 1° la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose;
- 2° la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

Art. 23. (1) Le Titre 1er de la présente loi produit ses effets au 1er janvier 2008.

L'article 17 entre en vigueur le 1er janvier 2008.

L'article 18 est applicable aux taux de l'impôt foncier fixés pour l'année 2008 et les années subséquentes.

L'article 19 s'applique aux acquisitions d'immeubles documentées par acte notarié daté à partir du 1er janvier 2008.

Les autres articles de la présente loi entrent en vigueur le 1er jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

(2) Les procédures de déclaration de zone de réserves foncières entamées par les communes sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et toujours en

cours au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être achevées conformément à la procédure établie par ladite loi modifiée du 25 février 1979.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 novembre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696 - Dossier consolidé : 315

5696/12

N° 5696¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,
3. modification
 - a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
 - b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (18.1.2008).....	2
2) Texte coordonné.....	14

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(18.1.2008)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous saisir ci-après d'une nouvelle série d'amendements au projet de loi sous objet, arrêtés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement lors de sa réunion du 17 janvier 2008, sur base de l'avis du Conseil d'Etat.

Ces amendements tiennent dans une large mesure compte des observations formulées par votre Haute Corporation, comme le montre également le texte coordonné du projet de loi proposé par la Commission, que vous trouverez à titre d'information en annexe à la présente.

La Commission a enfin tenu à formuler dans ce courrier un certain nombre de remarques concernant des dispositions qu'elle voudrait maintenir malgré l'opposition y relative au Conseil d'Etat.

Amendement 1

La Commission voudrait ajouter entre le 3e et le 4e alinéa de l'**article 1er** un nouvel alinéa ayant la teneur suivante:

„Au cas où la commune ne réussit pas à atteindre l'objectif d'une augmentation d'au moins 15% de sa population sur une période de 10 ans, ou se trouve dans l'impossibilité de réaliser l'ensemble des projets auxquels elle s'engage par la signature du pacte logement, l'Etat pourra réclamer le remboursement total ou partiel de sa contribution financière.“

Commentaire:

Etant donné que le projet de loi fixe des objectifs à poursuivre par le pacte logement ainsi que des engagements à prendre par les communes signataires, il est essentiel de prévoir dans le texte de la loi le remboursement de la contribution étatique au cas où l'objectif n'est pas atteint ou en cas de non-respect des engagements pris.

Amendement 2

La Commission propose d'apporter à l'**article 2** les modifications suivantes:

1° A la fin de l'alinéa 1 est ajoutée la phrase suivante:

„La contribution financière n'est due que pour les années où les seuils de 1% et de 30 habitants sont atteints.“

2° L'alinéa 4 est remplacé par le texte suivant:

„Les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, et dont la population a connu une croissance supérieure à 7,5% au cours des 5 dernières années précédant la mise en vigueur de la présente loi, peuvent demander que la période d'engagement de 10 ans soit calculée à partir de l'an 2003. Le premier paiement de la contribution qui se fera en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003 à condition que le seuil minimum de croissance de 30 habitants en chiffres absolus soit respecté.“

Commentaire:

L'objectif visé par une commune pour faire partie du pacte logement est d'avoir une augmentation de sa population d'au moins 15% sur 10 ans. Il n'est cependant pas nécessaire que la population augmente d'au moins 1% chaque année.

Pour les années où l'un des deux seuils de 1% et de 30 habitants n'est pas atteint, aucune contribution financière de la part de l'Etat n'est due. Afin de clarifier la situation, les ajouts respectivement modifications aux alinéas 1 et 4 de l'article 2 sont proposés.

Amendement 3

La Commission propose de remplacer l'avant-dernier tiret de l'alinéa 3 de l'**article 4** par le texte suivant:

„– les échanges de terrains, sans soulte ou avec soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain à préempter, en ce compris les opérations relevant du champ d’application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux.“

Commentaire:

La Commission est d’avis qu’il faut maintenir une limite à la soulte pour éviter que le droit de préemption ne soit contourné par un échange fictif où la valeur du terrain donné en échange sur lequel ne repose pas le droit de préemption ne représente qu’une valeur minime du terrain à préempter. Afin de respecter l’esprit de l’exception, il est logique que la soulte se réfère au terrain à préempter.

Amendement 4

La Commission voudrait ajouter au Titre 2 – Du droit de préemption un chapitre 3 intitulé „Du droit de préemption en faveur de l’emphytéote et du superficiaire“ et ayant la teneur suivante:

„Chapitre 3 – Du droit de préemption en faveur de l’emphytéote et du superficiaire

Art. 13. En cas d’aliénation de l’immeuble faisant l’objet de l’emphytéose, l’emphytéote bénéficie d’un droit de préemption sur l’immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l’objet d’une vente par adjudication publique ou qu’il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu’au quatrième degré inclusivement ou qu’il ne fasse l’objet d’une cession gratuite.

Le propriétaire adresse à l’emphytéote par voie de lettre recommandée l’offre de vente. Dans cette offre, le propriétaire doit avertir l’emphytéote qu’il a le droit de faire une contre-proposition. L’emphytéote dispose d’un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l’offre. Si l’emphytéote a formulé une demande en obtention d’un prêt auprès d’un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d’un mois. L’immeuble ne peut être vendu à un tiers qu’à un prix supérieur à celui offert par l’emphytéote. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits de l’emphytéote portent sur l’ensemble de l’immeuble mis en vente.

En cas de vente de l’immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef de l’emphytéote, l’emphytéote lésé peut réclamer des dommages intérêts au vendeur.

Art. 14. En cas d’aliénation de l’immeuble faisant l’objet d’un droit de superficie, le superficiaire bénéficie d’un droit de préemption sur l’immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l’objet d’une vente par adjudication publique ou qu’il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu’au quatrième degré inclusivement ou qu’il ne fasse l’objet d’une cession gratuite.

Le propriétaire adresse au superficiaire par voie de lettre recommandée l’offre de vente. Dans cette offre le propriétaire doit avertir le superficiaire qu’il a le droit de faire une contre-proposition. Le superficiaire dispose d’un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l’offre. Si le superficiaire a formulé une demande en obtention d’un prêt auprès d’un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d’un mois. L’immeuble ne peut être vendu à un tiers qu’à un prix supérieur à celui offert par le superficiaire. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits du superficiaire portent sur l’ensemble de l’immeuble mis en vente.

En cas de vente de l’immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du superficiaire, le superficiaire lésé peut réclamer des dommages et intérêts au vendeur.“

Commentaire:

Les **articles 636-17** et **577-10** figurant au Titre 3 du projet sont tout simplement repris dans le Titre 2 et prennent la numérotation 13 respectivement 14. La numérotation des articles suivants est adaptée en conséquence.

Amendement 5

La Commission propose d'apporter à l'article 15 (ancien **article 13** du texte coordonné transmis le 9 octobre 2007 au Conseil d'Etat) les modifications suivantes:

1° A l'article 636-3 (ancien **article 636-4**), le texte proposé par le Conseil d'Etat est modifié comme suit:

„Art. 636-3. Le droit d'emphytéose ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme en-dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre propriétaire et emphytéote. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, elle ne peut être établie pour un terme inférieur à cinquante ans.

Le titre constitutif doit indiquer le terme sous peine de nullité.“

2° L'ancien article 636-5 que le Conseil d'Etat propose de supprimer est maintenu sous forme du texte modifié suivant (par la suppression de l'article 636-2, l'ancien article 636-5 prend la numérotation 636-4):

„Art. 636-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux de l'immeuble.“

(Remarque: en cas d'adoption de l'amendement 12, il s'agira des articles 15-3 et 15-4 du projet de loi et non pas des articles 636-3 et 636-4 du Code Civil).

Commentaire:

1° La Commission est d'avis que le bout de phrase „dans les mêmes conditions“ est à supprimer puisqu'à la fin d'un terme de 27 respectivement 99 ans, les conditions de l'emphytéose pourraient avoir changé, ne seraient-ce que les conditions du paiement de la redevance. Par ailleurs, la Commission propose de maintenir la limite inférieure du terme à 50 ans pour une emphytéose portant sur un logement, étant donné le vieillissement constant de notre population. Une emphytéose conclue à l'âge de 30 ans pour une durée de 27 ans arrive à son terme au moment où l'emphytéote n'a pas encore atteint 60 ans alors qu'il a encore une espérance de vie d'au moins 25 ans. S'il est vrai que le texte du projet permet la constitution d'une emphytéose jusqu'à 99 ans, la Commission estime toutefois qu'afin d'empêcher qu'un acheteur non averti d'un immeuble dont le terrain est cédé sous forme d'emphytéose ne se laisse entraîner dans un contrat n'ayant une durée que de 27 ans et se voit à l'âge de 60 ans déchu de son droit de propriété sur son logement, il serait prudent de maintenir dans le cas d'une emphytéose portant sur un immeuble destiné au logement le terme minimum de 50 ans.

2° Comme le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'emphytéote, la Commission considère qu'il est nécessaire que le titre constitutif de l'emphytéose comprenne un état des lieux.

Amendement 6

La Commission voudrait apporter à l'article 16 (ancien **article 14**) les modifications suivantes:

1° L'article 577-3 (ancien **article 577-4**) est modifié comme suit:

„Art. 577-3. Le droit de superficie ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.

Le titre doit indiquer le terme sous peine de nullité.“

2° L'ancien **article 577-5** que le Conseil d'Etat propose de supprimer est maintenu sous forme du texte modifié suivant (par la suppression de l'ancien article 577-2, cet article prend la numérotation 577-4):

„Art. 577-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux de l'immeuble.“

(Remarque: en cas d'adoption de l'amendement 12, il s'agira des articles 16-3 et 16-4 du projet de loi et non pas des articles 577-3 et 577-4 du Code Civil).

Commentaire:

Pour le commentaire, il est renvoyé à celui concernant l'amendement 5 ci-dessus.

Amendement 7

La Commission propose d'apporter au **chapitre 2 du Titre 4** les modifications suivantes:

- 1° A l'article 31 (ancien **article 30**), le texte entre parenthèses de l'intitulé ainsi que l'alinéa 2 sont supprimés.
- 2° L'article 32 (ancien **article 31**) est supprimé.

Commentaire:

La Commission suit le Conseil d'Etat dans son argumentation concernant la violation du principe de l'égalité devant la loi des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 31 (ancien article 30) ainsi que de l'article 32 (ancien article 31), et propose de les supprimer.

En ce qui concerne l'exemption fiscale prévue par le premier alinéa de l'article 31 (ancien article 30), la Commission est d'avis qu'elle se justifie par l'un des objectifs poursuivis par le projet de loi sans pour autant violer le principe de l'égalité des Luxembourgeois devant l'impôt.

L'un des objectifs du projet – sinon l'objectif primordial – est d'offrir aux autorités publiques ainsi qu'au Fonds du logement la possibilité de se doter à moyen et à long terme de réserves foncières leur permettant d'intervenir, en cas de besoin, sur le marché des terrains à construire afin de garantir à nos descendants le droit au logement dans des conditions financières acceptables et justifiables. L'un des moyens pour réaliser cet objectif est d'inciter les gens désireux de vendre leurs immeubles à les céder aux autorités et établissements publics mentionnés. Y a-t-il incitation plus convaincante que d'accorder une exemption fiscale sur les plus-values réalisées sur la cession d'un immeuble?

En ce qui concerne le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, la Cour Constitutionnelle a défini les critères de justification d'un traitement différencié comme suit: „*Le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.*”

Considérant qu'en cas d'inégalité créée par la loi entre des catégories de personnes, il appartient au juge constitutionnel de rechercher l'objectif de la loi incriminée; qu'il lui incombe, à défaut de justification suffisamment exprimée dans les travaux préparatoires, de reconstituer le but expliquant la démarche du législateur pour, une fois l'objectif ainsi circonscrit, examiner s'il justifie la différence législative instituée au regard des exigences de rationalité, d'adéquation et de proportionnalité.“

D'autres arrêts de la Cour considèrent „*qu'il appartient aux pouvoirs publics de traiter de la même façon tous ceux qui se trouvent dans la même situation de fait et de droit. Le principe d'égalité de traitement est compris comme interdisant le traitement de manière différente de situations similaires, à moins que la différenciation soit objectivement justifiée“*.

L'exemption fiscale est accordée à toute personne physique se trouvant dans la situation de vendeur d'immeubles cédés aux autorités publiques ou au Fonds du logement. Elle est justifiée par l'objectif poursuivi par le pacte logement expliqué ci-avant, et elle est dans une proportion normale avec le but poursuivi.

Amendement 8

- 1° A l'article 33, point 6, sous „Section 2. Obligation de construire“, la Commission voudrait modifier l'**article 104** comme suit:

„Art. 104. Exécution

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 la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat.

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 construc-

tion. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants:

- 1. si les travaux d'infrastructure visés au premier alinéa ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;**
- 2. aux terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure visés au premier alinéa, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu; le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;**
- 3. en cas de procédure d'expropriation, pendant toute la durée de la procédure.**

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa ci-avant, les délais de respectivement deux et trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.“

2° L'article 104bis est supprimé. A l'article 18 (ancien article 16), point b), les mots „l'article 104bis“ sont remplacés par „l'article 104, alinéa 3, point 2“.

Commentaire:

Dans son avis, le Conseil d'Etat, après avoir rappelé les articles de la Constitution ayant trait aux communes et la jurisprudence des juridictions administratives, conclut que les mesures relatives à la taxe spécifique (Titre 4, chapitre 1er) et à la taxe d'obligation de construire (article 33, point 6) ayant pour objet de tracer le cadre d'un impôt communal et un taux maximal à la taxe, violent le principe constitutionnel de l'autonomie communale.

La Commission voudrait toutefois rappeler que l'autonomie communale concernant les ressources financières des collectivités locales est loin d'être absolue. Cette matière est régie notamment par les articles 99, 102 et 107 de la Constitution et par l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, approuvée par une loi du 18 mars 1987.

Cette Charte dispose expressément dans son article 9, paragraphe 3, qu' „une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi“. La Charte réserve aux collectivités locales une certaine autonomie en matière fiscale, à condition que ces autorités respectent les limites de la loi. Le législateur national peut donc créer des impôts communaux et en déterminer les limites, notamment le montant maximum d'une taxe, tout en réservant à l'autorité locale le pouvoir de fixer le taux à appliquer.

Pour ce qui est des dispositions constitutionnelles, l'article 99 prévoit dans l'avant-dernière phrase qu' „aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal“.

Cette disposition ne se prononce pas sur la question de l'autonomie communale en matière fiscale. Elle a pour seul objet de fixer l'organe compétent au niveau communal pour prendre des mesures fiscales. Cet organe est le conseil communal.

Ce principe est confirmé par l'article 107, paragraphe (3), de la Constitution qui dispose que le conseil communal „peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc“.

L'article 107 apporte deux précisions importantes aux pouvoirs réservés au conseil communal en matière fiscale communale.

Tout d'abord, l'article 107 accorde au conseil communal la faculté d'établir des impositions communales. La Constitution ne réserve pas au seul conseil communal le pouvoir d'établir des impositions communales. Il n'interdit pas à la Chambre des Députés de voter des lois en relation avec la création d'impôts communaux. Tel a été le cas notamment en ce qui concerne la loi sur l'impôt foncier.

En second lieu, l'article 107 soumet les décisions du conseil communal en matière fiscale à l'approbation du Grand-Duc. Les communes, placées sous la tutelle de l'autorité supérieure, ne disposent pas d'une autonomie totale en matière fiscale. Cette tutelle fiscale est confirmée par les articles 103, 104 et 105 de la loi communale du 13 décembre 1988.

L'examen de l'ensemble des textes précités „soulève la question de la substance véritable de l'autonomie financière communale“ (Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, page 728). Aucune disposition ne restreint ou ne limite les pouvoirs de la Chambre des Députés à l'effet de voter des lois ayant pour objet l'organisation des finances communales, le tout dans le respect des compétences propres des conseils communaux.

Pour la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, le chapitre 1er du Titre 4 du projet de loi ne fait que fixer un cadre légal permettant aux communes d'établir la taxe spécifique prévue aux articles 15 et suivants. L'article 28 du projet de loi réserve expressément aux autorités communales le droit d'établir la taxe spécifique et de fixer les modalités d'exécution. L'article 25 concernant les limites maximales de la taxe serait à supprimer vu qu'il appartient au conseil communal de fixer le montant de la taxe.

L'article 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est à modifier afin de laisser à la commune la faculté de fixer la taxe et de déterminer les modalités d'exécution.

La taxe de non-affectation à la construction représente pour la commune une alternative à l'expropriation si l'obligation de construire décrétée par le conseil communal n'a pas été suivie d'effet. La Commission voudrait en effet rappeler que la mesure d'expropriation a déjà fait l'objet de la loi du 12 juin 1937 sur l'aménagement des villes et autres agglomérations, mais qu'elle n'a été que rarement suivie par les communes qui ont trop hésité à prendre une telle décision.

Amendement 9

La Commission propose de remplacer à l'article 34, point 4, la date du 1er janvier 2008 par celle du **1er janvier 2009** et la date du 31 janvier 2008 par celle du **31 janvier 2009**.

Amendement 10

La Commission a l'intention d'ajouter au projet de loi un **nouvel article 38** avec la teneur suivante:

„Art. 38. L'article 1er, paragraphe (3), alinéa 1, premier tiret, de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

„- aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale, sous réserve des dispositions prévues par les chapitres V et VIII;“

Commentaire:

A l'heure actuelle, la loi du 21 septembre 2006 ne prévoit aucune mention concernant la procédure applicable en cas de contestations entre bailleur et locataire dans le cadre d'un bail distinct du bail à usage d'habitation, et notamment d'un bail commercial ou d'un bail à usage mixte.

Il en résulte une insécurité juridique quant à la question de savoir s'il est encore possible, en matière de bail commercial ou de bail à usage mixte, de continuer à appliquer la procédure de la simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix, telle qu'elle était prévue par l'article 22 de la loi abrogée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer.

L'article 20 (au chapitre V) de la loi du 21 septembre 2006, qui consacre la saisine du juge de paix par simple requête, ne s'applique qu'en matière de baux à usage d'habitation, comme cela ressort implicitement du libellé de l'article 1er de cette loi.

Certaines Justices de Paix continuent à accepter que les demandeurs procèdent de la même manière qu'avant l'abrogation des dispositions de la loi précitée du 14 février 1955, tandis que d'autres exigent qu'il soit procédé désormais par citation par voie d'huissier.

Il en résulte également une incertitude concernant la procédure applicable pour interjeter appel des décisions du juge de paix en matière de bail commercial ou de bail à usage mixte.

Dans l'intérêt du justiciable, la Commission juge utile de remédier à cette insécurité juridique dans les plus brefs délais possibles.

La numérotation des articles suivants est modifiée et le titre du projet de loi est complété en conséquence.

Amendement 11

La Commission propose de modifier l'article 41 (ancien **article 37**) comme suit:

„(1) Le Titre 1er de la présente loi produit ses effets au 1er janvier 2008.

L'article 31 est applicable avec effet à partir de l'année d'imposition 2008.

L'article 34 entre en vigueur le 1er janvier 2009.

L'article 35 est applicable aux taux de l'impôt foncier fixés pour l'année 2009 et les années subséquentes.

L'article 36 s'applique aux acquisitions d'immeubles documentées par acte notarié daté à partir du 1er janvier 2008.

Les autres articles de la présente loi entrent en vigueur le 1er jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

(2) La perception de la taxe communale spécifique sur certains immeubles, prévue par le chapitre 1er du Titre 4, ne peut avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009.

(3) Les procédures de déclaration de zone de réserves foncières entamées sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et toujours en cours au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être achevées conformément à la procédure établie par ladite loi modifiée du 25 février 1979.“

Amendement 12

La Commission voudrait encore modifier le titre 3 du projet de loi comme suit:

„TITRE 3

Du droit d'emphytéose et du droit de superficie

Chapitre 1er – De l'emphytéose

Section Ire – Dispositions générales

Art. 15-1. L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.

Art. 15-2. Le titre constitutif est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif.

Le titre constitutif est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 15-3. Le droit d'emphytéose ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme en-dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément, suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, elle ne peut être établie pour un terme inférieur à cinquante ans.

Le titre constitutif doit indiquer le terme, sous peine de nullité.

Art. 15-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux de l'immeuble.

Section 2 – Des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire

Art. 15-5. L'emphytéote a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée de l'emphytéose.

Art. 15-6. L'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l'immeuble sans pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

L'emphytéote peut améliorer l'immeuble par des constructions.

Le titre constitutif peut prévoir que l'emphytéote est tenu de faire des constructions dont il aura également la pleine jouissance.

Art. 15-7. L'emphytéote est obligé d'entretenir l'immeuble.

Les réparations de toute nature qui se rapportent à l'immeuble et aux constructions sont à sa charge.

Toute perte de l'immeuble ou des constructions est à charge de l'emphytéote sauf preuve de la force majeure.

Art. 15-8. L'emphytéote supporte toutes les impositions et taxes sur l'immeuble et sur les constructions.

Section 3 – De la fin de l'emphytéose

Art. 15-9. L'emphytéose prend fin, entre autres, par:

- la confusion;
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.

Art. 15-10. L'emphytéote peut, jusqu'à l'expiration de son droit, enlever les constructions par lesquelles il a amélioré l'immeuble, à condition de réparer le dommage que cet enlèvement peut causer à l'immeuble.

A l'expiration de son droit, s'il n'a pas usé du pouvoir conféré par l'alinéa 1er, l'emphytéote ne dispose plus d'aucun droit sur les constructions.

L'emphytéote ne peut pas enlever les constructions qu'il a été tenu de réaliser.

Art. 15-11. Sauf disposition contraire du titre constitutif, l'emphytéote ne peut forcer le propriétaire de l'immeuble à payer la valeur des constructions, quelles qu'elles soient qui se trouvent sur le terrain à l'expiration de l'emphytéose.

Art. 15-12. A la fin de l'emphytéose, le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble, ainsi que pour la perte des droits que l'emphytéote a laissé prescrire par sa faute.

Chapitre 2 – Du droit de superficie

Section 1re – Dispositions générales

Art. 16-1. Par dérogation à l'article 552 du Code civil, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire, moyennant paiement d'une contribution financière à convenir entre le propriétaire et le superficiaire, suivant un titre constitutif, autorisant le superficiaire à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Art. 16-2. Le titre constitutif est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif.

Le titre constitutif est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 16-3. Le droit de superficie ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.

Le titre constitutif doit indiquer le terme sous peine de nullité.

Art. 16-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux de l'immeuble.

Section 2 – Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire

Art. 16-5. Le superficiaire a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée du droit de superficie.

Art. 16-6. Le superficiaire dispose pleinement, en sa qualité de propriétaire, des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie.

Il peut notamment les démolir ou les enlever, à condition toutefois de remettre l'immeuble, à l'expiration du droit de superficie, dans l'état où il se trouvait avant la construction.

Art. 16-7. Le superficiaire jouit pleinement des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif, et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire. Il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions sans toutefois pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 16-8. Le superficiaire supporte toutes les impositions et taxes sur l'immeuble et sur les constructions.

Section 3 – De la fin du droit de superficie

Art. 16-9. Le droit de superficie prend fin, entre autres, par:

- la confusion;
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.

Art. 16-10. A l'expiration du droit de superficie, la propriété des constructions visées à l'article 16-6 passe au propriétaire, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces constructions au superficiaire, qui, jusqu'au remboursement, détiendra un droit de rétention.

Art. 16-11. Pour les constructions visées à l'article 16-7, le superficiaire ne dispose plus d'aucun droit sur celles-ci à l'expiration du droit de superficie, sans être en droit de réclamer une quelconque indemnité ni prix au propriétaire.

Art. 16-12. A la fin du droit de superficie, le propriétaire a contre le superficiaire une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble ou des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire, ainsi que pour la perte des droits que le superficiaire a laissé prescrire par sa faute."

Commentaire:

La Commission est d'accord avec le Conseil d'Etat de ne pas insérer les dispositions sur les droits d'emphytéose et de superficie dans le Code Civil et de les maintenir dans une loi spéciale. La Commission propose de faire du titre 3 une partie intégrante de la loi sur le pacte logement. Les articles en question pourraient également prendre la numérotation 15 à 38, les articles suivants étant alors à renuméroter en conséquence.

*

REMARQUES CONCERNANT CERTAINS POINTS DE L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

1. Remarques relatives aux oppositions formelles concernant le droit de préemption

Le Conseil d'Etat a prononcé quatre oppositions formelles aux dispositions du projet de loi concernant le droit de préemption. La Commission des classes moyennes, du tourisme et du logement peut suivre le Conseil d'Etat dans son argumentation dans trois des quatre cas et propose de modifier respectivement de supprimer le texte comme le suggère la Haute Corporation.

En ce qui concerne le droit de préemption au profit des communes et du Fonds de logement sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, auquel le Conseil d'Etat s'oppose formellement pour des raisons d'imprécision de son assiette (manque de précision du terme adjacent) et en l'absence de précision de l'objectif à réaliser, la commission parlementaire, persuadée de l'importance de cette disposition dans l'esprit du but poursuivi par le projet, voudrait cependant exposer à la Haute Corporation son argumentation en faveur du maintien du texte proposé.

En ce qui concerne la précision du terme adjacent, trois remarques méritent d'être soulevées:

- comme le souligne le Conseil d'Etat à juste titre, le terme est consacré dans les articles 27, 87 et 106 de la loi modifiée de 2004 sur l'aménagement communal;
- le Petit Robert définit le terme adjacent par „contigu et voisin“; le même Petit Robert précise qu'en matière de droit, le bornage est une opération qui consiste à délimiter deux propriétés contiguës par la pose de bornes; or les bornes ont comme fonction de déterminer les limites de deux terrains ayant un côté commun;
- en géométrie deux angles sont adjacents s'ils ont entre autres un côté commun et sont situés de part et d'autre de ce côté.

De ces précisions la Commission conclut que par terrains adjacents au périmètre d'agglomération il faut entendre ceux qui ont un côté commun avec ledit périmètre, et la Commission est par conséquent d'avis que l'assiette du droit de préemption est ainsi suffisamment précisée.

Pour ce qui est de l'objectif, le Conseil d'Etat considère que „*le plan d'aménagement général offre tellement de possibilités aux communes pour préparer sereinement leur développement à court, à moyen et à long terme, qu'il n'est pas nécessaire de recourir, en sus et en dehors des prévisions dudit plan d'aménagement général, à des mécanismes tels que le droit de préemption légal sur des parcelles situées à l'extérieur du périmètre d'agglomération*“.

La Commission est cependant d'avis que pour beaucoup de communes ce sont précisément les terrains situés en dehors du périmètre, tout en y étant adjacents, qui permettent un développement du territoire répondant aux objectifs d'une politique de l'habitat réaliste à moyenne et à longue échéance. L'exposé des motifs relatif au projet de loi de 1937 sur l'aménagement des communes a d'ailleurs remarqué: „*les conditions favorables de cette extension (était visée l'extension de la ville de Luxembourg) sont dues exclusivement à la circonstance que l'Etat était propriétaire des terrains sur lesquels elle se développait. ... Il n'en a pas été de même pour la partie du territoire qui était propriété privée et où les administrations publiques ne pouvaient exercer d'autres droits que ceux qu'elles tenaient des lois précitées sur les alignements ou, de la loi du 4 mars 1896 sur l'expropriation par zones. Les premières ne permettaient pas de tracer les nouveaux arrondissements et la dernière n'a donné aucun des résultats qu'on attendait à cause des difficultés de son application*“.

Le Conseil d'Etat à l'époque a raisonné dans la même direction: „*Tant que, dans la ville de Luxembourg même, les constructions s'élevaient pour la plus grande partie sur des terrains domaniaux vendus par l'Etat et placés sous la protection d'un cahier des charges qui imposait aux acquéreurs des conditions strictes et sagement conçues, le développement de la ville a pu se faire dans des circonstances normales et désirables. Mais quand l'extension a atteint la région des propriétés privées, les autorités se sont vu placées vis-à-vis de spéculations malsaines, de l'égoïsme et de l'indiscipline. La même situation se rencontre dans des localités du plat-pays et notamment celles du bassin minier, en voie d'extension rapide et florissante.*“ Certes, les conditions ont changé depuis lors, mais il reste toujours vrai que les administrations publiques ont plus d'emprise sur le développement de leur commune quand il s'agit de terrains qui leur appartiennent qu'en présence de terrains qui font partie du domaine privé.

Par ailleurs, si on veut donner aux communes et au Fonds les moyens de se constituer des réserves à long terme, leur permettant d'intervenir sur le marché de l'immobilier non bâti afin de garantir aux générations futures l'accès à la propriété dans des conditions abordables, il faut leur réserver un droit de préemption précisément sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération.

Toujours est-il que le droit de préemption ne confère pas au pouvoir préemptant un droit d'achat à un prix de faveur, mais au prix du marché. Le pouvoir préemptant se trouve ainsi en concurrence avec ceux qui spéculent sur le développement futur du périmètre. Il paraît extrêmement important pour la Commission que les communes soient informées des transactions immobilières qui s'opèrent à la périphérie de leur périmètre afin d'opérer le cas échéant des acquisitions de terrains qu'elles jugent indispensables à la réalisation des objectifs du développement de leur territoire à moyenne et longue échéance.

Pour ces raisons, la Commission plaide pour le maintien de ces dispositions dans le texte du projet et aimerait connaître l'avis de la Haute Corporation au sujet de son argumentation.

2. Remarques relatives à l'opposition formelle concernant l'art. 33 point 2

Cet article entend compléter l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain, article qui a trait au contenu du plan d'aménagement particulier (PAP). Il s'agit en effet d'une disposition particulière qui s'impose aux PAP de lotissements ayant une certaine envergure. Dans son avis relatif à cet article, le Conseil d'Etat a conclu qu'*„en l'absence d'explications convaincantes de nature à dissiper les doutes sérieux du Conseil d'Etat quant à la compatibilité du texte en question avec la Constitution (...) n'est pas à même de donner son aval au texte sous examen, auquel il doit, en l'état, s'opposer formellement“*.

Si le Conseil d'Etat a raison de prétendre que cette disposition *„ne participe pas du caractère réglementaire, ni du plan d'aménagement général ni du plan d'aménagement particulier“* et qu'il s'agit d'*„une disposition légale qui détermine, sur un point précis, et en dehors de la procédure d'approbation proprement dite du plan d'aménagement particulier, le contenu dudit plan“*, il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'il s'agit d'une disposition figée dans le texte d'une loi que tout propriétaire promoteur d'un projet d'une telle envergure est censé connaître.

S'il est exact qu'un *„promoteur propriétaire qui entend réaliser un projet devra se plier à l'exigence légale et ne pourra pas la critiquer en son principe“*, il est aussi exact que tout promoteur élabore son PAP en connaissance de cause de la réglementation existante et qu'il est libre de réaliser son projet ou de l'abandonner.

La Commission voudrait relever que la loi du 12 juin 1937 prévoyait déjà des restrictions en ce sens pour les projets d'aménagement dressés par les associations, les sociétés ou particuliers (chapitre V). L'article 21 disposait en effet qu'un projet pareil comprend un plan d'aménagement, un programme et un cahier des charges des ventes ou locations. Dans ces conditions, il était loisible à une commune de dicter le prix de vente ou de la location pour l'ensemble des logements réalisés dans le cadre de tous les lotissements. Le commentaire dudit article précise: *„Faute de s'être prémunies à l'avance contre la mauvaise foi des lotisseurs et en l'absence de toute sanction contre leurs manœuvres, les municipalités de certains grands centres de l'étranger ont dû assister impuissantes aux pratiques (...) qui ont compromis l'extension rationnelle des cités“*. A l'époque, le Conseil d'Etat a, dans son avis, accepté cette approche en précisant: *„les projets d'aménagement dressés par les associations, sociétés et particuliers sont soumis à des règles particulières destinées à empêcher les pratiques abusives constatées ailleurs dans les entreprises de ce genre“*.

Si aujourd'hui, le but de cette restriction n'est plus de lutter contre les abus, elle n'est pas pour autant moins justifiée puisqu'elle a pour objectif de garantir une certaine mixité sociale de notre population tant à travers le pays qu'à l'intérieur du territoire des communes. Le législateur voudrait avant tout éviter que les citoyens d'une même couche sociale ne soient rassemblés dans des quartiers isolés ce qui conduirait tôt ou tard à une rupture de la cohésion sociale de notre population avec toutes les conséquences qu'elle comporte.

Or, un des objectifs primordiaux d'une législation sur l'aménagement communal devrait résider dans le développement harmonieux des communes dans le sens d'une cohabitation paisible de tous ses citoyens. Le texte proposé est une mesure préventive qui, au niveau de l'aménagement communal, aura comme but de mieux garantir à l'avenir la cohésion de notre société.

Le Conseil d'Etat – après avoir soulevé le problème du recours du promoteur contre la mesure proposée – pose la question de savoir si par cette mesure le législateur ne prive pas le promoteur d'une partie de sa propriété, en dehors des conditions prévues par la loi, et surtout sans aucune indemnité, et que par conséquent il ne porte pas atteinte au droit de propriété. A ce sujet, il convient de relever que la Cour de Cassation dispose, dans son arrêt du 4 juin 1953, notamment que: „*ce principe (nul ne peut être privé de sa propriété) ne fait pas obstacle à ce qu'un arrêté grand-ducal, sans priver de leur propriété, réglemente l'usage du droit du propriétaire en y apportant certaines restrictions, étant donné que le mode de jouir de la propriété ne constitue pas une matière réservée*“.

Des arrêts successifs (p. ex. CA 21-12-2000, TA 12-3-2001 et TA 25-7-2001) précisent par ailleurs que: „*le législateur, en imposant aux communes d'établir un projet d'aménagement et d'édicter un règlement sur les bâtisses a nécessairement habilité le pouvoir communal à réglementer l'usage du droit de propriété lorsque sa réglementation est nécessaire à la réalisation des objectifs de la loi du 12 juin 1937. En prenant de telles mesures, l'autorité communale ne procède pas à une expropriation cachée contraire à l'article 16 de la Constitution et à l'article 545 du code civil*“.

L'ajout proposé à l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 constitue aux yeux de la Commission une mesure en vue de la réalisation d'un des objectifs primordiaux de ladite loi sur l'aménagement communal, à savoir la garantie de la cohésion sociale. Tout en admettant qu'elle apporte une certaine restriction à l'usage de la propriété, la Commission est cependant d'avis qu'elle ne constitue pas une atteinte au droit de propriété.

Le Conseil d'Etat soulève encore la différence existant entre le logement à coût modéré effectué par un promoteur public et celui effectué par un promoteur privé, ce dernier ne bénéficiant pas des mêmes avantages que le promoteur public. Dans ce contexte, la Commission voudrait rappeler l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 1990 relatif au projet de règlement grand-ducal arrêtant un complément au programme de construction d'ensembles de logements sociaux qui dispose: „*En outre, l'article 4 du projet prévoit une participation financière de l'Etat à la construction de 54 logements par la société Socimmo SA à condition que les subsides accordés soient entièrement décomptés au bénéfice des acquéreurs.*

A part cette dernière condition qui est évidente, la question se pose s'il ne faut pas préciser que les prix des logements sont à fixer d'avance dans une convention à conclure avec l'Etat et que le rapport prix qualité des logements doit être comparable à celui de logements semblables à réaliser par les promoteurs publics et notamment par le Fonds pour le logement à coût modéré. Le but des aides matérielles de l'Etat dans le cadre de constructions d'ensembles est en effet de pouvoir offrir des logements de qualité à des prix abordables pour les ménages disposant de revenus qui ne dépassent pas les limites prévues par les règlements pris sur base de la loi précitée du 25 février 1979.

L'exemple de la société anonyme Socimmo prouve qu'un promoteur privé peut bénéficier des mêmes aides qu'un promoteur public s'il respecte évidemment les conditions pour l'obtention des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et qu'il peut donc être indemnisé du moins en partie pour le manque à gagner sur les 10% des terrains réservés au logement à coût modéré.

Etant donné que la mesure favorise un des objectifs importants de l'aménagement communal, à savoir la mixité sociale et au-delà la cohésion sociale, qu'elle ne porte pas atteinte à la propriété privée, et que le promoteur privé peut bénéficier d'aides étatiques lors de la réalisation de logements à coût modéré, la Commission propose de maintenir le texte du projet et aimerait connaître l'avis de la Haute Corporation au sujet de son argumentation.

*

Une copie de la présente est adressée pour information à Madame Octavie MODERT, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement et à Monsieur Fernand BODEN, Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

Tout en vous sachant gré de bien vouloir faire aviser les amendements ci-dessus dans les meilleurs délais, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

*

- Modifications proposées par CE – acceptées
- Texte maintenu par CHD – GOUV suite à l'avis du CE
- Amendements proposés par la commission

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

portant:

1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,
3. modification
 - a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
 - b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
3. insertion dans le Code civil des articles 577-1 à 577-12 (droit de superficie) et 636-1 à 636-12 (emphytéose).

TITRE 1er

Du pacte logement

Art. 1er. Pour favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

Par équipements collectifs, il y a lieu d'entendre les équipements collectifs visés par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Cette participation se fera sous forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire **destinés tant à l'accession à la propriété qu'à la location** dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années, **d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée.**

Au cas où la commune ne réussit pas à atteindre l'objectif d'une augmentation d'au moins 15% de sa population sur une période de 10 ans, ou se trouve dans l'impossibilité de réaliser l'ensemble des projets auxquels elle s'engage par la signature du pacte logement, l'Etat pourra réclamer le remboursement total ou partiel de sa contribution financière.

La conclusion de ce pacte avec les communes et son exécution au nom et pour le compte de l'Etat relève de la compétence conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Art. 2. La contribution financière visée à l'article 1er est fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée. Elle est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée. **Cependant, le seuil minimum de croissance se situe à 30 habitants par an en chiffres absolus. La contribution financière n'est due que pour les années où les seuils de 1% et de 30 habitants sont atteints.**

Elle est liquidée au cours de l'année qui suit l'année en cause et est à charge du budget du ministre du Logement. Elle est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

Les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, et dont la population a connu une croissance supérieure à **7,5% par année** au cours des 5 dernières années précédant la mise en vigueur de la présente loi, peuvent demander à ce que la période d'engagement de 10 ans soit calculée à partir de l'an 2003. Le premier paiement de la contribution qui se fera en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003 **à condition que le seuil minimum de croissance de 30 habitants en chiffres absolus soit respecté.**

Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire et de 70% pour les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare.

Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes.

TITRE 2

Du droit de préemption

Chapitre 1er – Dispositions générales

Art. 3. Les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont:

- la commune pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci,
- L'Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels du plan directeur sectoriel „logement“ et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.
L'exercice du droit de préemption peut se faire au profit d'un autre promoteur public visé à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Les droits de préemption institués par le présent titre doivent être exercés dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public, de constituer des réserves foncières et de réaliser des logements à coût modéré.

Art. 4. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés à l'article 3.

Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent titre:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré **inclus,**
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 3,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- **tout les** échanges de terrains, sans soulte ou avec soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain à préempter, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

Art. 5. Les pouvoirs préemptant définis à l'article 3 sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, l'Etat est prioritaire sur la commune qui est elle-même prioritaire sur le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Art. 6. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent **T**itre ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé.

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré

Art. 7. Toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption visé à l'article 3.

~~Toute convention visée par l'alinéa 1 doit obligatoirement porter la mention suivante: „La présente convention est soumise à la condition suspensive telle que définie à l'article 7 de loi du xx promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil.“.~~

Art. 8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'ensemble des pouvoirs préemptant définis à l'article 3, au plus tard **deux mois** avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, **à moins que les pouvoirs préemptant n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption.**

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer aux pouvoirs préemptant au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° **à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.**

Art. 9. Dans le mois de la notification effectuée en application de l'article 8, les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, le pouvoir préemptant est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 10. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, **sinon à la valeur conventionnelle tel que visée à l'article 8, point 6°.**

Le silence du pouvoir préemptant dans le délai susmentionné **équivalut à la** renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 11. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Le prix du bien devra être payé dans les trois mois de la signature de l'acte authentique.

~~A défaut, le pouvoir préemptant concerné sera redevable d'un intérêt de retard au taux de l'intérêt légal visé à l'article 14 de la loi modifiée du 18 avril 2004 relative aux délais de paiement et aux intérêts de retard.~~

Dans l'hypothèse où le **propriétaire** cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement, **conformément au droit commun,** l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du **propriétaire** cédant au paiement de dommages et intérêts.

Art. 12. Si la convention visée à l'article 7, ayant donné lieu à renonciation, de la part du pouvoir préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire,

entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions de l'article 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent article.

Chapitre 3 – Du droit de préemption en faveur de l'emphytéote et du superficiaire

Art. 13. En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet de l'emphytéose, l'emphytéote bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le propriétaire adresse à l'emphytéote par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le propriétaire doit avertir l'emphytéote qu'il a le droit de faire une contre-proposition. L'emphytéote dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si l'emphytéote a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. L'immeuble ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par l'emphytéote. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits de l'emphytéote portent sur l'ensemble de l'immeuble mis en vente.

En cas de vente de l'immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef de l'emphytéote, l'emphytéote lésé peut réclamer des dommages intérêts au vendeur.

Art. 14. En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet d'un droit de superficie, le superficiaire bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le propriétaire adresse au superficiaire par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre le propriétaire doit avertir le superficiaire qu'il a le droit de faire une contre-proposition. Le superficiaire dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le superficiaire a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. L'immeuble ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le superficiaire. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits du superficiaire portent sur l'ensemble de l'immeuble mis en vente.

En cas de vente de l'immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du superficiaire, le superficiaire lésé peut réclamer des dommages et intérêts au vendeur.

TITRE 3

Du droit d'emphytéose et du droit de superficie

Art. 15. Il est inséré dans le livre II du Code civil, à la suite de l'article 636, un nouveau titre IIIbis libellé comme suit:

Chapitre 1er – „Titre IIIbis. – De l'emphytéose

Section 1re Chapitre Ier – Dispositions générales

Art. 15-1. L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.

Tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation tel que mentionné dans le titre constitutif peut faire l'objet d'une emphytéose.

Art. 636-2. Est à considérer comme propriétaire au sens de l'article 636-1 toute personne physique ou morale, privée ou publique, capable d'aliéner un immeuble, y compris l'usufruitier, l'emphytéote et le superficiaire qui peuvent disposer de leurs droits respectifs pour la durée de ceux-ci.

Toute personne, physique ou morale, privée ou publique, peut s'engager comme emphytéote dans un titre constitutif.

Art. 15-2. Le titre constitutif est un acte d'emphytéose passé entre le propriétaire et l'emphytéote afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale ou faire l'objet d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription.

Tout Le titre constitutif doit, sous peine de nullité, être est transcrit aux frais de l'emphytéote au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 15-3. Le droit d'emphytéose ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme en-dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément, dans les mêmes conditions, suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, elle ne peut être établie pour un terme inférieur à cinquante ans.

Le titre constitutif doit indiquer le terme, sous peine de nullité.

Si le titre constitutif ne prévoit aucun terme ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf ans, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.

Si le titre constitutif prévoit un terme inférieur à vingt-sept respectivement cinquante ans, il y a lieu de rechercher la commune intention des parties, et de requalifier le cas échéant le titre constitutif ou de prolonger l'emphytéose jusqu'au terme minimal de vingt-sept respectivement cinquante ans.

Art. 15-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux clair et précis de l'immeuble.

Section 2 Chapitre II. – Des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire

Art. 15-5. L'emphytéote a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pour pendant la durée de sa jouissance l'emphytéose.

Art. 15-6. L'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l'immeuble sans pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 636-8. L'emphytéote peut améliorer l'immeuble notamment par des constructions libres.

On entend par construction libre tout bâtiment, ouvrage ou plantation érigé par l'emphytéote pendant la durée du titre constitutif et dont la réalisation ne lui a pas été imposée par ce dernier.

Le titre constitutif peut prévoir que l'emphytéote est tenu de faire des constructions imposées dont il aura également la pleine jouissance.

On entend par construction imposée tout bâtiment, ouvrage ou plantation dont l'érection est imposée à l'emphytéote par le titre constitutif ou par tout avenant ultérieur à celui-ci.

Art. 15-7. L'emphytéote est obligé d'entretenir l'immeuble.

Il est tenu des Les réparations de toute nature qui se rapportent à l'immeuble et aux constructions imposées sont à sa charge.

Le propriétaire n'est tenu à aucune réparation.

Toute perte de l'immeuble ou des constructions **imposées** est à charge de l'emphytéote **à moins qu'il ne prouve que l'immeuble et/ou les constructions imposées ont péri sans sa faute par cas fortuit, sauf preuve de la** force majeure **ou vice**.

Art. 636-10. L'emphytéote peut être judiciairement déclaré déchu de son droit en cas de dégradations notables causées à l'immeuble ou aux constructions imposées, ou en cas d'abus grave de jouissance, sans préjudice de tous dommages et intérêts réclamés par le propriétaire.

Art. 636-11. L'emphytéote peut empêcher la déchéance pour cause de dégradations ou d'abus de jouissance, en rétablissant les choses dans leur état et en donnant des garanties pour l'avenir.

Art. 636-12. Est à considérer comme redevance toute somme acquittée périodiquement en argent ou en nature par l'emphytéote au propriétaire dont le montant et les modalités de paiement, de révision ou d'indexation sont fixées dans le titre constitutif.

Sauf stipulation contraire, l'emphytéote n'a droit à aucune remise de la redevance, soit pour diminution, soit pour privation entière de jouissance. Néanmoins, si la privation totale de la jouissance a duré pendant cinq années consécutives, remise sera due pour le temps de la privation.

Art. 636-13. En cas de pluralité d'emphytéotes, il y a solidarité et indivisibilité passive entre ceux-ci quant à l'acquittement de la redevance.

Art. 636-14. L'immeuble donné en emphytéose est considéré comme un seul immeuble qui ne peut être divisible au regard du paiement de la redevance.

Art. 636-15. A défaut de paiement de la redevance pendant deux années consécutives, le propriétaire est en droit de demander en justice la résiliation du titre constitutif, à condition d'avoir au préalable adressé par courrier recommandé à l'emphytéote une sommation de payer restée sans effet pendant deux mois.

Art. 15-8. L'emphytéote supporte toutes les impositions, contributions et charges taxes établies sur l'immeuble et sur les constructions, qu'elles soient imposées ou libres.

Art. 636-17. Il n'est dû aucune imposition en cas de mutation de toute nature ayant pour objet soit le droit du propriétaire soit le droit de l'emphytéote. Ne sont pas visées les mutations ayant pour objet l'immeuble en tant que tel ou les constructions, qu'elles soient imposées ou libres.

Section 3 Chapitre III. – De la fin de l'emphytéose

Art. 15-9. L'emphytéose prend fin, entre autres, par:

- la confusion;
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans;
- **l'expiration du terme,**
- **la déchéance du droit de l'emphytéote,**
- **la résiliation ou résolution du titre constitutif.**

Art. 15-10. L'emphytéote peut, jusqu'à l'expiration de son droit, enlever les constructions **libres par lesquelles il a amélioré l'immeuble**, à condition de réparer le dommage que cet enlèvement peut causer à l'immeuble.

A l'expiration de son droit, s'il n'a pas usé du pouvoir conféré par l'alinéa 1, l'emphytéote ne dispose plus d'aucun droit sur les constructions **libres**.

Art. 636-20. L'emphytéote ne peut pas enlever les constructions **imposées qu'il a été tenu de réaliser**.

Art. 15-11. Sauf disposition contraire du titre constitutif, l'emphytéote ne peut forcer le propriétaire de l'immeuble à payer la valeur des constructions, **quelles** qu'elles soient **libres ou imposées**, qui se trouvent sur le terrain à l'expiration de l'emphytéose.

Art. 15-12. A **l'expiration la fin** de l'emphytéose, le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble, ainsi que pour la perte des droits que l'emphytéote a laissé prescrire par sa faute.

Art. 16. Il est ajouté au titre II du livre II du Code civil, à la suite de l'article 577, un nouveau chapitre III libellé comme suit:

Chapitre 2 „Chapitre III. – Du droit de superficie

Section 1re – Dispositions générales

Art. 16-1. Par dérogation à l'article 552 du Code civil, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire, **moyennant paiement d'une contribution financière à convenir entre le propriétaire et le superficiaire**, suivant un titre constitutif, autorisant **celui-ci le superficiaire** à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation mentionné dans le titre constitutif peut faire l'objet d'un droit de superficie.

Est à considérer comme construction tout ouvrage, bâtiment ou plantation érigé par le superficiaire pendant la durée du droit de superficie.

Art. 577-2. Est à considérer comme propriétaire au sens de l'article 577-1 toute personne physique ou morale, privée ou publique, capable d'aliéner un immeuble.

Toute personne physique ou morale, privée ou publique, peut s'engager comme superficiaire dans un titre constitutif.

Art. 16-2. Le titre constitutif est **un acte de droit de superficie passé entre le propriétaire et le superficiaire afin d'en déterminer les modalités et** revêtu de la forme notariale ou **pendant** la forme d'un acte administratif **pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale ou faire l'objet d'un acte administratif pour les besoins de sa transcription.**

Tout Le titre constitutif **doit, sous peine de nullité, être est** transcrit **aux frais du superficiaire** au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 16-3. Le droit de superficie ne peut être établi, **sous peine de nullité**, pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément, **dans les mêmes conditions**, suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.

Si Le titre constitutif **doit indiquer le ne prévoit aucun** terme **sous peine de nullité ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf années, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.**

Art. 16-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux **clair et précis** de l'immeuble.

Section 2 – Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire

Art. 16-5. Le superficiaire a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée du droit de superficie.

Art. 16-6. Le superficiaire dispose pleinement, en sa qualité de propriétaire, des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie.

Il peut notamment les démolir ou les enlever, à condition toutefois de remettre l'immeuble, à l'expiration du droit de superficie, dans l'état où il se trouvait avant la construction.

Art. 16-7. Le superficiaire jouit pleinement des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif, et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire. Il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions sans toutefois pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 16-8. Le superficiaire supporte toutes les impositions, contributions et charges taxes établies sur l'immeuble et sur les constructions.

Art. 577-10. Il n'est dû aucune imposition en cas de mutation de toute nature ayant pour objet soit le droit du propriétaire soit le droit du superficiaire. Ne sont pas visées les mutations ayant pour objet l'immeuble ou les constructions.

Section 3 – De la fin du droit de superficie

Art. 16-9. Le droit de superficie s'éteint prend fin, entre autres, par:

- la confusion;
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.
- P'expiration du terme.

Art. 16-10. A l'expiration du droit de superficie, la propriété des constructions visées à l'article 16-6 passe au propriétaire, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces constructions au superficiaire, qui, jusqu'au remboursement, détiendra un droit de rétention.

A défaut d'accord entre le propriétaire et le superficiaire, la valeur actuelle des constructions est déterminée par expertise, chacun en assumant la moitié des frais.

Art. 16-11. Pour les constructions visées à l'article 16-7, le superficiaire ne dispose plus d'aucun droit sur celles-ci à l'expiration du droit de superficie, sans être en droit de réclamer une quelconque indemnité ni prix à verser par le au propriétaire.

Art. 16-12. A P'expiration la fin du droit de superficie, le propriétaire a contre le superficiaire une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble ou des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire, ainsi que pour la perte des droits que le superficiaire a laissé prescrire par sa faute.

TITRE 4

De différentes mesures administratives et fiscales

Chapitre 1er – De la taxe communale spécifique sur certains immeubles

Art. 17. Les communes sont autorisées à établir et à percevoir à leur profit une taxe annuelle spécifique sur les immeubles situés sur leur territoire.

Art. 18. Sont considérés comme immeubles soumis à la taxe spécifique prévue à l'article 17:

- a) les immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement. L'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs;
- b) les terrains à bâtir non-visés par l'article 104bis 104, alinéa 3, point 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de

l'article 37, alinéa 3, de la prédite loi, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

Art. 19. Est redevable de la taxe spécifique le propriétaire ou, en cas de démembrement du droit de propriété, l'usufruitier ou le titulaire du droit de superficie ou d'emphytéose.

Si plusieurs personnes sont co-titulaires d'un des droits énoncés à l'alinéa 1, elles sont tenues solidairement et indivisiblement au paiement de la taxe spécifique.

Art. 20. Les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique, notamment en cas de projet de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation, en cas de transfert des droits de propriété, pour l'année au cours de laquelle la vente ou la cession de l'immeuble est constatée par acte authentique et les deux années subséquentes, en cas d'activité agricole à titre professionnel ainsi qu'en cas de réservation d'une place à bâtir ou d'un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par voie de règlement communal.

Art. 21. En cas de mutation de l'immeuble sous quelque forme que ce soit, le propriétaire ou le cédant du droit concédé doit informer le bénéficiaire du droit concédé de l'existence de la taxe spécifique.

Le propriétaire ou le cédant est tenu de communiquer à l'administration communale, par lettre recommandée à la poste, dans les trente jours de la passation de l'acte authentique de vente ou de cession, la désignation exacte de l'immeuble frappé de la taxe spécifique, la date de la passation de l'acte, le nom et l'adresse du ou des bénéficiaires et la preuve que ce dernier a été informé que l'immeuble est frappé de la taxe spécifique. Le propriétaire ou cédant est redevable de la taxe spécifique aussi longtemps que cette notification n'a pas été faite.

Le bénéficiaire du droit concédé dispose d'un délai de trente jours à partir de la passation de l'acte authentique pour informer la commune de son intention au regard de l'occupation de l'immeuble.

Art. 22. L'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction des immeubles définis à l'article 18 est constaté par les agents communaux habilités à cette fin par le collège des bourgmestre et échevins.

Art. 23. Les constatations motivées entraînant le paiement de la taxe spécifique sont notifiées au redevable par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée à la poste au domicile ou siège social du redevable avec indication du montant de la taxe spécifique.

Si le domicile ou le siège social du redevable n'est pas connu, la notification est valablement faite par affichage sur le site de l'immeuble concerné.

Art. 24. Le redevable dispose d'un délai de trois mois pour contester les constatations lui communiquées en vertu de l'article 23 et pour établir que l'immeuble concerné ne remplit pas les conditions prévues par la loi pour être frappé de la taxe spécifique.

La contestation doit être faite par lettre recommandée à la poste.

Le délai de trois mois commence à courir à partir de la date de la notification du courrier communal ou de la date de l'affichage prévu à l'article 23.

Art. 25. La commune dispose d'un délai de trois mois à compter de l'envoi du courrier recommandé visé à l'article 24 pour se prononcer sur les contestations du redevable.

A défaut de décision dans ce délai, la contestation est considérée comme fondée terminant la procédure de la perception de la taxe spécifique.

Art. 26. La taxe spécifique est due pour l'année entière, et pour la première fois:

– soit pour l'exercice au cours duquel le délai de trois mois prévu à l'article 24 est venu à terme sans que le redevable ait contesté le bien-fondé de la taxe spécifique;

– soit, en cas de contestation du redevable formulée conformément à l'article 24, pour l'exercice au cours duquel la commune s'est prononcée sur la contestation.

Le recours devant les juridictions administratives n'a pas d'effet suspensif quant au paiement de la taxe spécifique.

La taxe spécifique n'est plus due à partir de l'exercice qui suit celui au cours duquel la commune a constaté d'office ou à la demande du redevable que les conditions prévues pour la perception de la taxe spécifique ne sont plus remplies.

~~Art. 27. La taxe spécifique est fixée par la commune dans la limite maximale de:~~

~~1) Pour les immeubles bâtis:~~

~~o pour le premier exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement;~~

~~o pour le deuxième exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: mille euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement;~~

~~o pour les exercices suivants au cours desquels l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: mille cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement.~~

~~2) Pour les immeubles non bâtis: quinze euros par mètre carré de la surface de la parcelle.~~

Art. 27. La perception de la taxe spécifique, son recouvrement et le contentieux se font d'après la législation relative à la liquidation de l'impôt foncier. La taxe spécifique n'est pas déductible en matière fiscale.

Art. 28. Pour garantir le paiement de la taxe spécifique due et non payée dans le délai imparti, les immeubles frappés de la taxe spécifique peuvent être grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription, la postposition ou la mainlevée totale ou partielle sont requises par le collège des bourgmestre et échevins dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur.

Les bordereaux d'inscription doivent contenir le montant de la taxe spécifique due. En cas de modification de ce montant, la commune requiert une nouvelle inscription.

Les formalités découlant du présent article ne donnent lieu à aucune perception au profit de l'Etat.

Art. 29. Les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Art. 30. Toutes les contestations en rapport avec l'exécution du présent chapitre sont de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 – Des mesures fiscales

Art. 31. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal ~~(exonération tenant à la qualité de l'acquéreur et du cédant)~~

Les bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, dénommée ci-après „loi concernant l'impôt sur le revenu“, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes ou sur des terrains aliénés au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du titre 2 de la présente loi.

Les personnes physiques considérées comme exploitants d'une entreprise commerciale ayant pour objet le lotissement, dans une zone d'habitation, de terrains agricoles ou d'autres terrains en terrains à bâtir, relevant de l'article 14, numéros 1 et 2, de la loi concernant l'impôt sur le revenu, bénéficient en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal d'une exemption de 50% du bénéfice réalisé lors de l'aliénation d'un ou de plusieurs terrains à bâtir à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes respectivement au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du titre 2 de la présente loi. Ce bénéfice est

constitué par la différence entre le prix de réalisation, diminué des frais de réalisation et de la valeur comptable du terrain aliéné.

Art. 31. Exemption d'impôt des entreprises de lotissement appartenant aux communes

1° L'article 161, alinéa 1, numéro 2, de la loi concernant l'impôt sur le revenu est à libeller comme suit:

„2. les entreprises de lotissement de terrains et les entreprises de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité de l'Etat, des communes et des syndicats de communes;“.

2° Le paragraphe 3, numéro 9, de la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal est remplacé comme suit:

„9. les entreprises de lotissement de terrains et les entreprises d'approvisionnement en eau, en gaz et en électricité appartenant aux communes ou syndicats de communes.“.

TITRE 5

Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Art. 32. Modification de la loi concernant l'aide au logement La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. Aux articles 15 et 20, **point lettre** b), les termes „à bâtir“ sont supprimés.
2. A l'article 22, sont apportées les modifications suivantes:
 - 1° Aux alinéas 1 et 2, les termes „à bâtir“ sont supprimés.
 - 2° A l'alinéa 2, **point lettre** b), le montant de „quarante pour cent“ est remplacé par „cinquante pour cent“.
 - 3° L'alinéa 5 est modifié comme suit:

„Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. **Cependant, elle ne reste acquise qu'à hauteur de la moitié si l'emphytéote ou le superficière est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement.**“.
3. Le chapitre 5 est supprimé.
4. L'article 54 est complété par l'alinéa suivant:

„Le **Fonds** peut, **sous l'approbation du ministre de tutelle**, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“.
5. A l'article 55, la liste des missions du **Fonds** est remplacée par la liste suivante:
 - „* réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;
 - * constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;
 - * créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie;
 - * promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;
 - * réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;
 - * promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie;
 - * agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.“.

Art. 33. Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1. L'article 23, alinéa 2 est modifié comme suit:

„Ces travaux comprennent 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.“

2. A l'article 24, paragraphe (2), il est ajouté un alinéa 3 ayant la teneur suivante:

~~„Les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la taxe sont déterminés par règlement grand-ducal.“~~

2. L'article 29 est complété par le paragraphe (5) suivant:

„(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.“

4. L'article 30, alinéa 3, est modifié comme suit:

~~„Le ministre, après vérification de la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment des objectifs énoncés à l'article 2, ses règlements d'exécution, ainsi qu'avec le plan d'aménagement général, sauf application des dispositions transitoires de l'article 108bis, y émet son avis dans les trois mois de la réception du dossier complet.“~~

3. L'article 34 est modifié comme suit:

„Art. 34. Cession des fonds réservés à des travaux de voirie et d'équipements publics

(1) La commune doit déterminer les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilisation du plan d'aménagement particulier.

(2) Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux prévus au paragraphe **1er** doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement pour autant que l'ensemble de ces terrains ne dépasse pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier. Le propriétaire sera indemnisé pour la surface qui dépasse ce quart.

(3) Le propriétaire doit payer une indemnité compensatoire à la commune si la configuration ou la situation des terrains qui font l'objet du plan d'aménagement particulier rendent la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe **1er** irréalisable ou inutile sur ceux-ci. L'indemnité compensatoire servira à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier en vue d'y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe **1er**.

(4) La valeur des surfaces cédées ou de l'indemnité compensatoire est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est soumis à l'avis du ministre.

Dans la fixation de cette valeur, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée de l'aménagement.

Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les prix des terrains, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties commettent un arbitre. En cas de désaccord sur la désignation de l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des terrains concernés.

L'acte de désignation des experts et arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.“

4. L'article 36 est modifié comme suit:

„Art. 36. Convention

Après l'approbation par le collège des bourgmestre et échevins du projet d'exécution avec estimation détaillée du coût, les conditions et modalités de réalisation du projet sont fixées dans une convention entre la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et le propriétaire ou son mandataire.

Cette convention est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

La convention règle notamment la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du projet, leur financement par les intéressés ainsi que la cession des terrains réservés à des constructions et aménagements publics et la cession gratuite des équipements publics à la commune après leur achèvement selon les règles de l'art et la réception définitive des travaux. Elle indique également le délai de réalisation du projet et, en cas de réalisation en phases successives, le déroulement de chaque phase.

La convention est périmée de plein droit si dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins et qui ne peut être inférieur à un an, le propriétaire ou son mandataire n'a pas entamé la réalisation du projet de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par décision du collège des bourgmestre et échevins pour une période d'un an sur demande motivée du propriétaire ou de son mandataire.

Cette décision est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

Les travaux de voirie et d'équipements nécessaires à la viabilité d'un projet sont exécutés sous le contrôle et la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, le propriétaire ou son mandataire demeurant cependant responsable exclusif de la réalisation et l'exécution matérielle des travaux requis.“

5. Le paragraphe 3 de l'article 54 est supprimé, le paragraphe 4 devenant le nouveau paragraphe 3.
6. Le chapitre 4 du Titre 6 est modifié comme suit:

„Section 1. Réserves foncières

Art. 97. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, ~~ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité-directeur,~~ sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité-directeur, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

Art. 98. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 97, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet pourront être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

Art. 99. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 98, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Art. 100. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

Art. 101. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise **le ministre l'Etat**, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Art. 102. Cession des terrains

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au **T**itre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*Section 2. Obligation de construire***Art. 103. Procédure**

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du **T**itre 4.

Art. 104. Exécution

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** la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre à son propre profit **ou au profit d'un promoteur**, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. **, soit percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat.**

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. Cette taxe annuelle est calculée au prorata de la surface de terrain non bâti et elle ne peut être ni inférieure à 0,5 euros par mètre carré de terrain non bâti, ni être supérieure à 15 euros par mètre carré de terrain non bâti. Le plan cadastral fait foi pour le calcul de la

superficie. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

Même en cas de procédure d'expropriation, la commune est en droit de percevoir la taxe jusqu'à ce que la procédure d'expropriation arrive à son terme.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants:

1. si les travaux d'infrastructure visés au premier alinéa ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;
2. aux terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure visés au premier alinéa, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu; le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;
3. en cas de procédure d'expropriation, pendant toute la durée de la procédure.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa ci-avant, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains."

Art. 104bis.

La taxe est d'office applicable pour les terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu. Le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans."

7. L'article 106, paragraphe **1er**, alinéa 2 est modifié comme suit:

„Les dispositions de l'alinéa 1 sont Cette disposition vaut également applicables, lorsque l'une des opérations y visées est réalisée par un dans les mêmes conditions pour tout emphytéote ou un superficiaire."

10. L'article 108, paragraphe (4), est modifié comme suit:

„(4) Pour les projets d'aménagement général ou particulier dont la procédure d'approbation est entamée par la saisine de la commission d'aménagement d'après les dispositions de la loi modifiée du 12 juin 1937 précitée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, cette procédure est continuée et doit être achevée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi. Passé ce délai, une nouvelle procédure d'adoption doit être engagée conformément aux dispositions de la présente loi sauf le cas particulier prévu par le paragraphe (5)."

11. A l'article 108, il est ajouté un nouveau paragraphe (5) libellé comme suit:

„(5) En cas d'annulation par les juridictions administratives d'une décision ministérielle, respectivement d'une délibération du conseil communal portant approbation ou refus d'approbation d'un plan d'aménagement général ou particulier et prise avant le 8 août 2006 sous l'empire de la loi modifiée du 12 juin 1937, la procédure d'approbation telle que prévue au paragraphe (4) reste applicable."

8. L'article 108bis, paragraphe **2**, est complété par l'alinéa suivant:

„Par dérogation à l'article 25 de la présente loi, les plans et projets d'aménagement général qui n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes prévues à l'alinéa 1, peuvent être modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier établi conformément à la procédure prévue à l'article 30 de la présente loi, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier et que dans son avis le ministre y ait marqué son accord."

Art. 34. Modification de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs La loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs est complétée comme suit:

1. Le paragraphe 22 est complété comme suit:

- à l'alinéa 2, la phrase suivante est ajoutée avant la première phrase: „Eine Fortschreibung ist vorzunehmen, wenn dem Finanzamt bekannt wird, daß die Voraussetzungen für sie vorliegen.“;
- il est ajouté un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Dans les cas visés à l'alinéa 2, une fixation nouvelle est également établie en vue de redresser une fixation antérieure erronée. Par dérogation à l'alinéa 2, la date-clé de fixation d'un redressement pour fixation antérieure erronée est le début de l'année civile au cours de laquelle le nouveau bulletin de fixation de la valeur unitaire est émis.“

2. Le paragraphe 23, alinéa 2, est complété in fine par la phrase suivante:

„Les dispositions du paragraphe 22, alinéa 2, première phrase, et alinéa 3 sont applicables par analogie.“

3. Il est inséré un paragraphe 53bis, relatif aux catégories des immeubles non bâtis, libellé comme suit:

„(1) Les immeubles non bâtis visés au paragraphe 53 se subdivisent, sans préjudice de la disposition du paragraphe 51, alinéa 2, en deux catégories:

1. les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
2. les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

(2) Sont réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Sont également réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les terrains visés par l'article 103 de la prédite loi modifiée du 19 juillet 2004 pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal selon la procédure prévue par ce même article 103 et si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi.

(3) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.

(4) Les prescriptions contenues au paragraphe 33a de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs ne se trouvent pas affectées par les dispositions des alinéas 2 et 3.

(5) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, avec effet à une certaine date-clé et en application des alinéas 2 et 3, engendre dans le chef de ce bien immobilier, constituant une unité économique (paragraphe 2), une fixation nouvelle de la valeur unitaire (paragraphe 22, alinéa 2) ou une fixation spéciale de la valeur unitaire (paragraphe 23) à cette même date-clé.“

4. Une première fixation de la valeur unitaire, respectivement nouvelle au sens du paragraphe 22 ou spéciale au sens du paragraphe 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs, intervient avec référence à la date-clé du 1er janvier **2009**. Un premier relevé complet, dressé d'après les dispositions du paragraphe 53bis, alinéa 3, par chaque administration communale avec référence à la date-clé du 1er janvier **2009**, est à communiquer pour le 31 janvier **2009** au plus tard à la section

des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Ce relevé est considéré renseigner la totalité des terrains à bâtir à des fins d'habitation situés à cette même date-clé sur le territoire de la commune. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucun terrain à bâtir à des fins d'habitation n'est situé dans la commune concernée.

Art. 35. Modification de la loi sur l'impôt foncier La loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier est modifiée comme suit:

1. Le paragraphe 12 relatif au taux d'assiette est complété par un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Par dérogation aux dispositions des alinéas 1 et 2, le taux d'assiette applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation visés au paragraphe 53bis, alinéa 1er, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, est fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie des terrains à bâtir à des fins d'habitation et à cent pour mille à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété concernant pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est également fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années subséquentes à l'année pendant laquelle ce transfert a eu lieu, et à cent pour mille à partir de la troisième année y subséquente.“

2. Le paragraphe 21 est modifié et complété comme suit:

– Les alinéas 2 et 3 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„(2) Le taux communal peut différer suivant qu'il s'applique à la propriété agricole et forestière (§ 3, 1°) ou à la propriété immobilière bâtie et non bâtie (§ 3, 2°). Pour les immeubles bâtis et non bâtis, le taux communal peut différer d'après la classification suivante:

catégorie 1: constructions commerciales;

catégorie 2: constructions à usage mixte;

catégorie 3: constructions à autre usage;

catégorie 4: maisons unifamiliales et maisons de rapport;

catégorie 5: immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

catégorie 6: terrains à bâtir à des fins d'habitation.

En cas de fixation de plusieurs taux, le taux communal doit cependant être uniforme pour toutes les propriétés agricoles et forestières situées dans la commune. Il doit de même être uniforme pour tous les immeubles situés dans la commune qui relèvent de la même catégorie.

(3) En cas de fixation de deux ou de plusieurs taux, l'impôt qui correspond aux propriétés agricoles et forestières est appelé impôt foncier A et celui qui correspond aux immeubles bâtis et non bâtis impôt foncier B. Si les communes font usage de la possibilité d'appliquer des taux différents à certaines ou à toutes les catégories des immeubles bâtis et non bâtis, elles doivent mentionner le taux pour chacune des catégories 1 à 6 des immeubles visés à l'alinéa 2. L'impôt correspondant est appelé

impôt foncier B1 pour l'impôt applicable aux constructions commerciales;

impôt foncier B2 pour l'impôt applicable aux constructions à usage mixte;

impôt foncier B3 pour l'impôt applicable aux constructions à autre usage;

impôt foncier B4 pour l'impôt applicable aux maisons unifamiliales et aux maisons de rapport;

impôt foncier B5 pour l'impôt applicable aux immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

impôt foncier B6 pour l'impôt applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation.“

– Il est ajouté un alinéa 4 libellé comme suit:

„(4) Pour l'application des alinéas 2 et 3, on entend:

a) par immeubles bâtis et non bâtis, ceux qui sont visés au paragraphe 3, numéro 2, de la présente loi;

b) par maisons de rapport, constructions commerciales, constructions à usage mixte, maisons unifamiliales et constructions à autre usage, les constructions définies au paragraphe 32,

alinéa 1, points 1 à 5, de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;

- c) par immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 1, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
- d) par terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs.“.

3. Les paragraphes 21bis, 21ter et 21quater sont abrogés.

Art. 36. ~~Modification de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation-La loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation Le chapitre 2 libellé „Droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles“ de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation~~ est modifiée comme suit:

1. A l'article 5, le paragraphe a) prend la teneur suivante:

„a) „acquisition“:

- l'acquisition d'un immeuble ou de fractions d'immeuble soit en pleine propriété, soit en nue-propriété ou en usufruit aboutissant à la réunion de ces deux droits sur la même tête, avec le cas échéant, les dépendances, effectuée par vente, adjudication, licitation, partage ou échange avec retours ou plus-values,
- la constitution ou l'aliénation du droit d'emphytéose,
- la constitution ou l'aliénation du droit de superficie;“.

2. L'article 11 prend la teneur suivante:

„**Art. 11.** La durée d'occupation est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins.

Toutefois, le **D**irecteur de l'**A**dministration de l'enregistrement et des domaines peut dispenser de cette condition dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour des raisons de force majeure ou à la suite d'une situation telle que:

- la maladie de l'acquéreur rendant impossible l'occupation de l'immeuble, dûment constatée par certificat médical;
- la vente forcée de l'immeuble;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique;
- le décès du conjoint;
- le divorce **ou la dissolution du partenariat légal.**

La location même partielle de l'immeuble, la cession de l'immeuble et l'interruption de l'occupation intervenues endéans les deux ans donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé.

Si néanmoins l'interruption de l'occupation résulte de l'obligation pour l'acquéreur de transférer le lieu de sa résidence pour des raisons professionnelles et indépendantes de sa volonté, il pourra être accordé par le **D**irecteur de l'**A**dministration de l'enregistrement et des domaines dispense du remboursement sous condition que l'occupation de l'immeuble soit reprise dès le retour de l'acquéreur et jusqu'au parachèvement d'une durée d'occupation totale de deux ans.“

Art. 37. ~~Modification de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“~~ A l'article 7, alinéa 2, de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“, les termes „pendant 10 ans“ sont supprimés.

Art. 38. L'article 1er, paragraphe (3), alinéa 1, premier tiret, de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

„- aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale, sous réserve des dispositions prévues par les chapitres V et VIII;“.

Art. 39. Dans toute disposition légale ou réglementaire future, la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de „loi du ... promouvant l'habitat et créant un pacte logement avec les communes“.

Art. 40. Abrogation de lois Sont abrogées:

- 1° la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose;
- 2° la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

Art. 41. Entrée en vigueur (1) Le Titre 1er de la présente loi produit ses effets au 1er janvier 2008.

L'article 31 est applicable avec effet à partir de l'année d'imposition 2008.

L'article 34 entre en vigueur le 1er janvier 2009.

L'article 35 est applicable aux taux de l'impôt foncier fixés pour l'année 2009 et les années subséquentes.

L'article 36 s'applique aux acquisitions d'immeubles documentées par acte notarié daté à partir du 1er janvier 2008.

Les autres articles de la présente loi entrent en vigueur le 1er jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

(2) La perception de la taxe communale spécifique sur certains immeubles, prévue par le chapitre 1er du Titre 4, ne peut avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009.

(3) Les dispositions de la présente loi sont applicables aux contrats d'emphytéose ou de superficie conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi, lorsqu'il s'agit d'en compléter les dispositions.

(3) Les procédures de déclaration de zone de réserves foncières entamées ~~par les communes~~ sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et toujours en cours au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être achevées conformément à la procédure établie par ladite loi modifiée du 25 février 1979.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/13

N° 5696¹³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

1. **promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
2. **sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,**
3. **modification**
 - a) **de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
 - b) **de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;**
 - c) **de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - d) **de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;**
 - e) **de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;**
 - f) **de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - g) **de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(27.2.2008)

L'objet des amendements de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (ci-après, la „commission“) adoptés le 17 janvier 2008 est d'une part de tenir compte de certaines remarques et oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 novembre 2007 relatif au projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil et d'autre part de réaffirmer certaines positions de la commission.

En raison de l'importance capitale que revêt une politique de logement s'inscrivant dans une optique de développement durable de notre pays, la Chambre de Commerce souhaite à travers le présent avis réitérer sa position et approfondir un certain nombre de ses pistes de réflexion lancées dans son avis du 12 juin 2007.

*

RESUME

Dans l'état actuel du projet de loi, de sérieux doutes sont de mise quant à savoir s'il aura des répercussions positives sur le marché du logement. Bien que ce projet de loi soit déposé depuis presque un an, les nombreuses études pour assurer le succès du présent projet de loi, en particulier des études sur l'état actuel du marché et les projections que les mesures prévues au présent projet de loi auraient probablement sur ce marché ne sont toujours pas disponibles.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a émis des doutes quant à la compatibilité de certains mécanismes prévus dans le présent projet de loi avec les libertés fondamentales. Il en va ainsi du droit de préemption institué au profit de l'Etat, des communes et du Fonds de Logement en cas de transmissions de certains terrains. Bien que la commission ait circonscrit un peu l'assiette de ce droit, la Chambre de Commerce estime néanmoins que le mécanisme est fragilisé en raison d'une possible atteinte au droit de la propriété, liberté fondamentale protégée tant par la Constitution que par l'article 1er du Protocole Additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme du 20 mars 1952. A supposer même que le droit de préemption soit compatible avec ces textes fondamentaux de tout Etat de droit, le nombre des bénéficiaires du droit de préemption et les terrains susceptibles de tomber sous ce droit de préemption sont jugés trop élevés: avec le Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce estime que l'Etat dispose déjà de suffisamment de moyens pour mettre en oeuvre une politique de logement. Un droit de préemption sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération risque de causer une flambée des prix des terrains. La circonstance que le droit de préemption joue aussi pour des apports en société retardera, voire mettra en péril des montages sociétaires souvent très coûteux dans leur planification. Il en va de même de la circonstance que la procédure ne soit pas enclenchée dès la phase du compromis de vente. Il est tout aussi regrettable que la commission insiste sur un déroulement de la procédure de préemption particulièrement longue. Ce facteur temps risque de se répercuter sur les prix de vente. Au cas où le droit de préemption était néanmoins maintenu, la Chambre de Commerce estime que son exercice devrait être assorti d'une obligation de construire des logements dans un certain délai. Une telle obligation éviterait la rétention de ces terrains par les pouvoirs préemptant et une surchauffe des prix.

Le même risque d'atteinte au droit de propriété et à la liberté de faire le commerce se pose pour la disposition obligeant tout promoteur d'un plan d'aménagement particulier (ci-après, „PAP“) d'au moins un hectare de réserver au moins 10% des logements construits ou 10% de la surface totale nette constructible à la construction de logements à coûts modérés. La mesure risque par ailleurs de porter atteinte au principe d'une économie de marché en vertu duquel les prix se déterminent par le libre jeu de l'offre et de la demande. Le but de cette mesure, à savoir la mixité sociale, est certes louable. Il n'en reste pas moins qu'elle ne sera juridiquement et sociologiquement acceptée par le public qu'à la condition que les moyens mis en oeuvre pour l'atteindre seront au-delà de toute suspicion d'illégalité. Enfin, la mesure augmentera certes le nombre des logements à coût modéré; mais le risque que le manque à gagner réalisé sur ces logements soit répercuté sur d'autres logements n'est pas à sous-estimer.

En ce qui concerne les mesures fiscales contenues dans le projet de loi, la Chambre de Commerce estime que l'exemption fiscale de la plus-value immobilière réalisée par une personne physique en cas de vente d'un terrain à un pouvoir public préemptant ne respecte ni le principe d'égalité devant la loi, ni les règles du droit communautaire visant à assurer la libre concurrence. Cette mesure favorise démesurément les pouvoirs publics au détriment des promoteurs privés. Ce déséquilibre entre promoteurs publics et promoteurs privés ne se justifierait que si la preuve était apportée que les premiers construiraient *per se* des logements plus vite et moins cher que les promoteurs privés, ce qui n'est pas démontré.

Les différentes taxes communales et la réforme de l'impôt foncier devraient de l'avis de la Chambre de Commerce exclure les situations non spéculatives de rétention de terrains ou de non-construction. Dans le cas contraire, elles risqueront d'être ressenties comme inéquitables. Le risque que le surcoût soit répercuté par les vendeurs sur les acheteurs n'est pas à sous-estimer. Il en va de même de la circonstance que les taxes ne soient pas harmonisées sur tout le territoire. Les admonestations du Conseil d'Etat à l'encontre de ces taxes communales démontrent la nécessité d'une réforme en profondeur du financement des communes qui tienne compte des contraintes du développement durable de notre territoire national.

La Chambre de Commerce continue à penser que les communes devraient jouer un rôle plus important dans la politique du logement. Les aides étatiques prévues à cet effet dans le projet de loi risquent

cependant de s'avérer insuffisantes. La piste lancée par le Conseil d'Etat de prévoir une prise en charge étatique des intérêts débiteurs des emprunts contractés par les communes constitue une piste intéressante que les rédacteurs du projet de loi devraient explorer davantage. La Chambre de Commerce a proposé dans son avis initial et le présent avis complémentaire des pistes de réflexion permettant de stimuler le marché du logement qui seraient moins perturbatrices de la libre concurrence et permettraient un effort conjoint des promoteurs publics et privés pour la construction de logements. Une simplification administrative majeure des procédures préalables à la construction de logements permettrait de réduire la durée de planification des projets de construction et le coût. Une exonération fiscale objective des constructions de logements à coût modéré applicable à tous les promoteurs et des précisions sur les bénéficiaires de certaines aides, un plus grand recours au partenariat public-privé pour la réalisation de projets de construction seraient de telles mesures.

La Chambre de Commerce espère que ses appels à une autre politique d'urbanisation et à la mise en place d'outils d'observation et de suivi du marché du logement seront entendus par les responsables politiques.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que la réforme du droit d'emphytéose et du droit de superficie ne soit pas poussée plus loin.

Appréciation des amendements au projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-

Appréciations: ++ : très favorable
 + : favorable
 0 : neutre
 - : défavorable
 -- : très défavorable
 n.a. : non applicable
 n.d. : non disponible

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi amendé sous avis dans sa forme actuelle. Elle exige la prise en compte des remarques formulées ci-après et de son avis initial du 12 juin 2007, afin de ne pas perturber davantage le marché immobilier.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

I. Un projet de loi prématuré

La Chambre de Commerce continue à penser que le présent projet de loi est prématuré. Bien que le projet de loi ait été déposé depuis près d'un an (5 mars 2007), les études préliminaires nécessaires pour assurer le succès du projet de loi n'ont toujours pas été menées à leur terme. Certaines n'ont même pas encore été commencées. La Chambre de Commerce regrette en particulier les points suivants:

- le futur plan sectoriel Logement dont la finalisation avait été promise dans le programme gouvernemental „dans les meilleurs délais“, n'est toujours pas disponible;
- le présent projet de loi n'a pas été déposé en même temps que la réforme annoncée de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. La Chambre

de Commerce espère que ce projet de loi reprendra en large partie les suggestions formulées dans son avis initial du 12 juin 2007. Elles visent à réduire de manière substantielle les démarches administratives nécessaires pour construire des logements. Une telle simplification administrative et une réduction des aléas et risques juridiques que recèle la procédure actuelle sont susceptibles de réduire le délai de réalisation des logements et de se répercuter positivement sur les prix. La Chambre de Commerce estime néanmoins de mauvaise technique législative que ce projet de loi annoncé ne soit pas encore connu au stade actuel, la privant de la sorte d'une vue d'ensemble sur les mesures que le gouvernement entend entreprendre pour faciliter la construction de logements;

- le présent projet de loi a été déposé sans attendre la finalisation de l'étude CEPS Instead sur les terrains constructibles¹;
- à supposer même qu'elle soit déposée, elle ne tiendra probablement pas compte de l'aspect transfrontalier du logement. Le phénomène des Luxembourgeois s'installant au-delà des frontières luxembourgeoises est pourtant incontestable. L'aspect „Grande Région“ du marché du logement mérite d'être pris en considération par une politique de logement s'inscrivant dans le développement durable;
- aucune étude n'a été réalisée à ce jour sur les retombées sociales, économiques et budgétaires de toutes les aides au logement;
- les mesures fiscales instituées en faveur du logement par une loi du 30 juillet 2002 qui sont venues à expiration n'ont pas fait l'objet d'une évaluation;
- nonobstant que le projet de loi entende combattre la „spéculation“, le gouvernement ne dispose d'aucune étude sur les origines et les effets sur le marché du logement de ce prétendu phénomène;
- à ce jour, les rédacteurs du projet de loi n'ont procédé à une quelconque projection sur les effets escomptés sur le marché du logement des mesures proposées du projet de loi sous avis;
- le projet de loi ne prévoit aucun suivi des mesures y envisagées;
- le débat nécessaire autour du rôle des communes en matière de politique du logement initié par le présent projet de loi est totalement déconnecté des débats actuels sur le projet de réforme territoriale. Quelle que soit l'issue de ces débats, il est d'ores et déjà clair que la réforme territoriale aura des répercussions cruciales sur les missions et les moyens de financement des communes.

La seule étude qui a entre-temps pu être finalisée est la „Wohnungsbedarfsprognose“ 2001 à 2021. Ses conclusions étayent la revendication de la Chambre de Commerce d'une approche globale pour maîtriser les prix du logement: *„Die Wohnungsproduktion muss gesteigert, Wohnformen und Wohnungsgrößen müssen an den demografischen Wandel angepasst werden. Diese Herausforderungen kann die Wohnungspolitik nicht alleine bewältigen. Eine politikfeldübergreifende Abstimmung von Bevölkerungspolitik, Raumordnung, Wohnbaupolitik und Förderungsinstrumentarium etc. ist erforderlich (...)“*.

II. Le droit de préemption: respecter les libertés fondamentales, réduire le droit de préemption aux acteurs et aux terrains strictement nécessaires

Malgré les nombreuses critiques formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit du droit de préemption accordé à l'Etat, les communes et le Fonds du Logement, permettant à ces derniers de se substituer dans de nombreuses transactions immobilières à l'acheteur initialement prévu, la commission entend néanmoins maintenir peu ou prou ce mécanisme.

1. Compatibilité avec le droit de la propriété

La Chambre de Commerce partage les doutes du Conseil d'Etat quant à la compatibilité du droit de préemption au profit des pouvoirs publics avec le droit de propriété, en particulier de l'article 1er du Protocole Additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme du 20 mars 1952 (ci-après, le „Protocole“) qui se lit comme suit:

„Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.“

¹ Avis annuel Conseil Economique et Social 2007 page 25.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes."

Une jurisprudence abondante de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après, la „Cour“) a mis en lumière dans quelles circonstances une personne peut être privée de son droit de propriété, respectivement celles justifiant que l'Etat réglemente l'usage des biens.

Ainsi, la Cour a-t-elle analysé dans un arrêt Hentrich contre France (22 septembre 1994) la compatibilité du droit de préemption, institué au profit du fisc français sur la vente de terrains au cas où il suspecterait une sous-évaluation du terrain par rapport à l'article 1er alinéa 1er du Protocole. La Cour a d'abord estimé que l'exercice du droit de préemption par l'Etat français a privé le requérant de sa propriété, de sorte que la violation de l'article 1er alinéa 1 du Protocole est donnée. La similitude avec le cas de figure luxembourgeois consiste en ce qu'il s'agit dans les deux cas d'une situation où des instances étatiques se mêlent dans un rapport initialement privé (i.e. la vente entre deux particuliers) pour se substituer à une partie à la vente.

La Cour a ensuite analysé la finalité de la mesure, en retenant que le but de la mesure (lutte contre la fraude fiscale) est un but d'utilité publique. Cette notion d'utilité publique est entendue largement par la Cour: toute politique légitime d'ordre social économique ou autre et notamment une politique de justice sociale². Il y a donc une certaine probabilité qu'au moins une partie des buts avancés par les auteurs du projet de loi pour introduire le droit de préemption („réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public et réaliser des logements à coût modéré ou de type social³“) soit reconnue comme un but d'utilité publique au sens de la jurisprudence de la Cour. Quant au but de „lutter contre l'existence de terrains abandonnés“, la Chambre de Commerce ne perçoit pas de quelle manière le droit de préemption puisse dans les faits constituer un moyen pour atteindre cet objectif: l'Etat ne peut exercer son droit de préemption qu'au moment où le propriétaire souhaite vendre le bien. L'Etat ignore à ce stade si l'acheteur potentiel souhaite laisser le terrain à l'abandon ou non.

Ensuite, la Cour analyse si le droit de préemption est un moyen proportionnel par rapport à l'objectif recherché (Hentrich contre France No 47). Dans cette affaire, la Cour a retenu que l'Etat ne mettait ce droit de préemption que rarement en oeuvre et de manière guère prévisible. La Cour souligne encore que l'Etat disposait d'autres techniques propres à décourager la fraude fiscale. Elle en concluait à une absence de proportionnalité et dès lors à la violation de l'article 1er alinéa 1er du Protocole.

La Chambre de Commerce doute que le droit de préemption institué par le présent projet de loi au profit de l'Etat et du Fonds du Logement passe ce test de proportionnalité exigé par le texte du Protocole et amplement développé par la jurisprudence de la Cour. Elle estime en effet avec le Conseil d'Etat que l'Etat dispose d'ores et déjà „d'un large éventail de mesures sur base de la loi modifiée de 1979 concernant l'aide au logement au titre desquelles le Fonds du Logement constitue d'ores et déjà un instrument privilégié“. Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce doute que le droit de préemption institué au profit de l'Etat soit compatible avec l'article 1er du Protocole I. Elle regrette que la commission n'ait pas analysé le droit de préemption quant à sa compatibilité avec ledit article.

A supposer même que le droit de préemption soit conforme avec le droit de propriété tel que protégé par le Protocole, se posent toujours de nombreux problèmes de compatibilité avec les lois actuelles et des problèmes pratiques de mise en oeuvre.

2. Réduire le droit de préemption aux acteurs nécessaires, instaurer une procédure rapide et efficace

a) Quant aux bénéficiaires d'un droit de préemption

De prime abord, il convient de souligner que le seul exercice du droit de préemption par les pouvoirs publics ne se traduit pas nécessairement par la construction de logements. Il n'est en effet pas à exclure que les pouvoirs préemptant s'adonnent eux-mêmes à une rétention de terrains (comportement économique que le présent projet de loi impute, à tort ou à raison, à de nombreux propriétaires privés).

² En ce sens notamment Frédéric Sudre: Droit européen et international des droits de l'homme puf, 8e édition p° 260.

³ Exposé des motifs sous II Droit de préemption.

Cette rétention de terrains par des communes peut même être en quelque sorte involontaire: à supposer que les communes disposent des fonds nécessaires pour acquérir des terrains via l'exercice de leur droit de préemption, auront-elles les fonds nécessaires pour se lancer dans des entreprises de lotissement longues et coûteuses et assumer par la suite les frais de fonctionnement causés par un accroissement de la population? Le montant de l'aide étatique touché par les signataires d'un pacte logement sera certainement trop modique comparé aux prix de vente des terrains.

En vue de réduire le risque de rétention trop longue des terrains acquis par les autorités publiques via le droit de préemption, la Chambre de Commerce avait suggéré dans son avis du 12 juin 2007 que l'exercice du droit de préemption devrait aller de pair avec l'obligation de construire ces terrains dans un certain délai. Elle constate avec regret que cette proposition n'a pas été reprise par les amendements.

– Quant au droit de préemption institué en faveur de l'Etat:

C'est à bon droit que le Conseil d'Etat se demande si l'Etat doit effectivement intervenir en tant qu'acteur sur le marché de l'immobilier par le biais d'un droit de préemption et qu'il en suggère la suppression pure et simple. L'Etat dispose en effet déjà d'un large éventail de mesures sur base de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, telle que modifiée et qu'il agit indirectement par le biais du Fonds du Logement. Ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat propose un droit de préemption pour les terrains nécessaires à réaliser le plan sectoriel logement. C'est cette solution qui a été retenue par la commission. La Chambre de Commerce partage toutefois la réticence à octroyer un tel droit de préemption à l'Etat, alors que, faute de disposer du plan sectoriel logement, l'assiette géographique du droit de préemption étatique est à ce stade inconnue.

– Quant au droit de préemption au profit du Fonds du Logement:

Le projet de loi accorde au Fonds du Logement un droit de préemption sur les zones de réserves foncières, les zones d'aménagement différé et les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci.

A l'endroit du droit de préemption sur les zones de réserves foncières du Fonds du Logement et des communes, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat relève que ces deux acteurs sont de toute façon déjà obligés de procéder soit à l'acquisition, soit à l'expropriation des terrains situés dans des zones de réserves foncières (article 102 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée). La procédure de préemption n'a dès lors pas lieu d'être.

En ce qui concerne le droit de préemption sur les zones d'aménagement différé au profit du Fonds du Logement, la Chambre de Commerce partage les doutes du Conseil d'Etat sur l'efficacité pratique de ce droit, alors que l'affectation de ces terrains situés dans de tels zones n'est justement pas encore arrêtée par le conseil communal. Le Conseil d'Etat a aussi soulevé le risque que plusieurs pouvoirs préemptant exercent successivement dans le temps leurs droits de préemption respectifs sur des terrains situés dans des zones d'aménagement différés. Ce morcellement de terrains mettra en péril la réalisation de grands projets immobiliers.

En ce qui concerne le droit de préemption sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération, le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle en raison de l'imprécision du terme „*terrain adjacent au périmètre d'agglomération*“. La commission entend néanmoins maintenir cette disposition. Elle estime en effet que cette notion est suffisamment claire: il convient d'entendre „*ceux qui ont un côté commun avec ledit périmètre, et la Commission est par conséquent d'avis que l'assiette du droit de préemption est ainsi suffisamment précisée*“. A titre principal, la Chambre de Commerce estime que cette définition étend indûment l'assiette du droit de préemption des communes et du Fonds du logement. Une telle extension risque de chauffer la spéculation privée et le phénomène de rétention sur ces terrains. A titre subsidiaire, au cas où le droit de préemption était néanmoins maintenu, la Chambre de Commerce propose, dans un souci de sécurité juridique, d'adapter la loi modifiée de 2004 afin de disposer dans le texte de loi d'une définition précise et non équivoque de la notion de terrain adjacent.

L'article 5 du projet de loi définit le rang de priorité entre les différents bénéficiaires de droits de préemption. La primauté du droit de préemption des pouvoirs publics sur tout droit de préemption conventionnel peut se justifier dans son principe pour l'avenir. Il est cependant difficilement concevable que ce droit de préemption public prime aussi sur des droits de préemption conventionnels instaurés avant la future entrée en vigueur du projet de loi sous avis. En effet, ce droit de préemption

conventionnel, qui a une valeur économique et qui est entré dans le champ contractuel, voire a été la cause (subjective) majeure pour une des parties de signer un contrat donné, est de la sorte considérablement affaibli. La Chambre de Commerce exige dès lors que les droits de préemption conventionnels instaurés avant l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis ne soient pas mis en échec par le droit de préemption légal accordé par le présent projet de loi aux pouvoirs publics.

– Droit de préemption au profit des communes:

Au cas où l'étude des réserves foncières devait révéler que les communes ne disposeraient pas des réserves foncières disponibles pour mener une politique de logement, l'instauration d'un droit de préemption au profit des communes (à supposer qu'il soit compatible avec le droit de propriété) se justifie dans une certaine mesure. Encore conviendrait-il d'exclure de son assiette les zones de réserves foncières et sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et d'assurer que les communes procèdent à la construction de ces terrains dans un certain délai (cf. supra).

– Droit de préemption au profit de l'emphytéote et du superficiaire:

La Chambre de Commerce se félicite en revanche de l'introduction d'un nouveau chapitre 3 traitant du droit de préemption en faveur de l'emphytéote et du superficiaire. Ce droit de préemption rend ces deux formules plus attrayantes et donne une plus grande sécurité juridique à l'emphytéote et au superficiaire.

b) *Quant aux opérations pouvant donner lieu au droit de préemption*

La Chambre de Commerce regrette que les apports de biens immobiliers à des personnes morales tombent sous le champ d'application du droit de préemption (article 4 du projet de loi). Ce regret semble partagé par le Conseil d'Etat, estimant qu'il „serait certainement plus simple de limiter le droit de préemption aux contrats de vente proprement dits. Cela éviterait toutes discussions au sujet de l'applicabilité du droit de préemption et toute contestation ultérieure de la vente conclue en violation d'un droit de préemption légal“. L'exercice du droit de préemption retardera, voire rendra impossible, la création de sociétés dans des montages économiques planifiés sur plusieurs mois, voire des années visant à réaliser des activités commerciales (par exemple: création d'une société en vue de réaliser un centre commercial). Dès lors, la Chambre de Commerce avait proposé dans son avis du 12 juin 2007 que les apports à des sociétés ayant une finalité commerciale (et non de promotion ou de vente immobilière) soient exemptés de la procédure de préemption.

La Chambre de Commerce regrette aussi le maintien des transferts de propriété différés dans le champ d'application du droit de préemption. Ce maintien met en péril la technique de la rente viagère, technique qui permet justement l'accès à la propriété foncière à des personnes ne disposant pas du capital de départ nécessaire pour l'acquérir d'un seul coup. Les rédacteurs du présent projet de loi entendent pourtant encourager toutes les techniques permettant d'acquérir un immeuble qui ne supposent pas un capital de départ important. La Chambre de Commerce se sent renforcée dans son analyse par les objections du Conseil d'Etat: „les conventions à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé. Le commentaire cite à ce sujet „la location comportant à son terme un transfert de propriété du bien au profit du locataire, sans paiement d'un quelconque prix. Le prix de vente se dissimule alors dans les loyers payés“. Il est toujours délicat d'opérer une requalification d'un contrat, abstraction faite de ce que dans ce genre d'hypothèses le contentieux est en quelque sorte préprogrammé, puisque la requalification ne peut certainement pas être le fait unilatéral du pouvoir préemptant.“

c) *Quant à la procédure*

Même si les pouvoirs publics n'exercent pas leur droit de préemption, le fait que quasiment toute aliénation de terrain soit soumise à la procédure de préemption retardera les transferts de propriété. La Chambre de Commerce regrette en particulier que la commission parlementaire ait maintenu une procédure longue et fastidieuse pour l'exercice de ce droit de préemption par les pouvoirs publics. Il est à craindre que ce facteur de temps ne se répercutera d'une façon ou d'une autre sur le prix de vente.

L'existence de ce droit de préemption ne devra pas mettre en échec la prospection de terrains en vue de la réalisation de projets immobiliers par des entrepreneurs privés. Cette prospection peut s'étaler sur une période plus ou moins longue et il serait inacceptable que les efforts humains et financiers investis par les promoteurs privés soient en fin de parcours mis à mal par l'exercice du droit de

préemption par les pouvoirs publics sur une ou plusieurs parcelles du projet immobilier planifié depuis longue date par les entreprises privées. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce propose que la procédure du droit de préemption soit lancée dès le stade du compromis de vente, établi sous la réserve de l'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation du projet.

Au cas où le projet immobilier de l'entrepreneur privé s'étale sur plusieurs parcelles, impliquant le cas échéant plusieurs vendeurs, les pouvoirs publics devraient exercer leur droit de préemption sur toutes les parcelles. Dans le cas contraire, la réalisation du lotissement tout entier sera compromise par l'exercice du droit de préemption par les pouvoirs publics ne portant que sur quelques parcelles. Dans un souci de simplification de la procédure, il faudrait garantir dans ce cas de figure qu'un seul notaire soit chargé de la confection des actes relatifs au projet immobilier en question.

L'article 6 du projet de loi énonce la sanction du non-respect de la procédure du droit de préemption, à savoir une action en annulation. Afin de réduire l'insécurité juridique, la Chambre de Commerce estime que le délai pour introduire cette action en justice en vue de déclarer la nullité d'une vente effectuée en violation de la procédure de préemption devrait être réduite de deux à un an.

La seule amélioration notable du projet de loi amendé par rapport au projet de loi initial est que le pouvoir préemptant devra payer le prix au moment conventionnellement prévu (au lieu de disposer d'un délai de paiement de trois mois, comme le prévoyait le projet de loi initial).

La Chambre de Commerce ne saisit pas le maintien de l'article 106 de la loi du 13 décembre 1988 sur les communes qui exige l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains⁴. Cet accord prolonge encore davantage le délai de réalisation de la vente, alors que le Syvicol, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont suggéré sa suppression dans leurs avis respectifs.

III. Réserve de 10% d'un plan d'aménagement particulier à des logements à coût modéré: une atteinte aux libertés fondamentales?

La commission maintient la modification à l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée pour prévoir que chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie totale est supérieure ou égale à un hectare devra prévoir la réalisation de logements à coût modéré sur 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements construits. Les conditions de vente ou de location sont arrêtées par la convention à conclure avec la commune, en vertu de l'article 36 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée. La commission justifie le maintien de cette disposition par „l'objectif de garantir une certaine mixité de notre population“. Tout en adhérant à cet objectif, la Chambre de Commerce estime néanmoins qu'il convient de s'assurer que les moyens mis en oeuvre pour l'atteindre soient compatibles avec les libertés fondamentales. A cet égard, le Conseil d'Etat a émis de doutes sérieux quant à la compatibilité de cette mesure avec certaines dispositions légales et émis une opposition formelle à l'encontre de ce mécanisme. La prise de position de la commission n'a pas entièrement dissipé les doutes de la Chambre de Commerce quant à la légalité de ce mécanisme. Tant que ces doutes ne seront pas levés, un risque de contentieux plane sur la réussite de cette mesure.

1. Atteinte au droit de propriété

Le Conseil d'Etat doute que la réserve de 10% du PAP à des logements à coût modéré soit compatible avec le droit à la propriété protégé par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme du 20 mars 1952.

La commission entend néanmoins maintenir cette disposition en avançant qu'il s'agirait certes „d'une restriction à l'usage de la propriété“, mais qui ne „constituerait pas une atteinte au droit de propriété“. A la lumière de l'article 1er du Protocole et de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Chambre de Commerce doute de la pertinence de cette analyse.

C'est ainsi que la Cour a estimé dans l'arrêt *James et autres contre Royaume-Uni*⁵ que la législation anglaise qui privait les administrateurs fiduciaires (trustees) de leur propriété immobilière par l'effet

⁴ Avis annuel CES 2007, page 18.

⁵ *James et autres contre Royaume-Uni* 21 février 1986, point 38.

d'un droit d'achat que la loi anglaise accordait aux locataires s'analyse bien en une privation de la propriété au sens de l'alinéa 1er de l'article 1er du Protocole.

La cession forcée de 10% du PAP est semblable à l'affaire James en ce que dans les deux situations, il s'agit d'une loi qui oblige un propriétaire à vendre sa propriété à autrui. La Chambre de Commerce estime donc avec le Conseil d'Etat qu'il s'agit bien d'une atteinte au droit de propriété au sens de l'article 1er du Protocole Additionnel.

Dans l'arrêt James la Cour a ensuite procédé à une analyse d'ensemble de la législation anglaise, ses objectifs poursuivis et l'indemnité touchée par les propriétaires. La Cour estime qu'„il ne suffit pas qu'une mesure privative de propriété poursuive en l'espèce comme en principe, un objectif légitime d'utilité publique; il doit aussi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé“. (ibidem No 50). Si la commission parlementaire met bien en avant les buts poursuivis de la mesure, à savoir „la mixité sociale, et au-delà la cohésion sociale“ ni elle, ni les rédacteurs du présent projet de loi sous avis n'ont procédé à une analyse de proportionnalité exigée par la Cour entre les moyens mis en oeuvre et le but visé (sur cet examen de proportionnalité, voir supra, point II.1.). Du moins en ce qui concerne le but de la cohésion sociale, il est à craindre qu'il ne sera pas atteint par une mesure qui risque de faire augmenter le prix des autres logements construits sur la parcelle (ou sur d'autres logements construits par ailleurs par le même promoteur privé), contribuant de la sorte à une surchauffe du marché sur le segment des logements à prix moyens et élevés.

A titre subsidiaire, ce mécanisme de réservation de 10% aux logements à coût modéré est aussi susceptible d'encourir la sanction de l'alinéa 2 de l'article 1er du Protocole. La commission retient en effet elle-même que la disposition vise à restreindre l'usage de la propriété. Là encore, la jurisprudence constante de la Cour exige un „rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé“⁶. Si la commission avance certes le but de la mesure, à savoir assurer une certaine mixité sociale, elle n'a pas procédé à un contrôle de proportionnalité.

La commission parlementaire avance un certain nombre de jurisprudences luxembourgeoises pour aboutir à la conclusion que la disposition proposée ne porterait pas atteinte au droit de propriété, mais vise uniquement à en réglementer l'usage. La commission omet cependant d'analyser la compatibilité de cette prétendue réglementation de l'usage de la propriété avec l'alinéa 2 de l'article 1er du Protocole. Les jurisprudences citées méritent néanmoins d'être relativisées et remises dans leur contexte historique:

- il est vrai que la Cour de Cassation luxembourgeoise a par un arrêt du 4 juin 1953 conclu à la compatibilité d'un arrêté grand-ducal réglementant l'usage du droit du propriétaire en y apportant certaines restrictions (en l'espèce: l'obligation imposée aux propriétaires de certains terrains de ne pas y planter de vignes) avec le droit de propriété. La Chambre de Commerce tient toutefois à rappeler que cette jurisprudence a été rendue avant la ratification par le Luxembourg du Premier Protocole Additionnel, intervenue par une loi du 29 août 1953. Il est incertain que la Cour ait abouti à la même conclusion après la ratification de ce texte hiérarchiquement supérieur à la Constitution consacrant en son article 1er la protection de la propriété et en particulier l'essor qu'a pris ce texte dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme depuis l'arrêt qui a servi de catalyseur à cet article, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède* du 23 septembre 1982.
- la commission parlementaire cite encore trois décisions des juridictions administratives luxembourgeoises rendues sous l'empire de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement communal. Deux de ces jurisprudences⁷ analysent cependant la question de la compatibilité de la possibilité pour les communes de réglementer l'usage de la propriété uniquement au regard de la Constitution luxembourgeoise, mais non au regard de l'article 1er du Protocole Additionnel, qui est pourtant une norme juridique hiérarchiquement supérieure à la Constitution luxembourgeoise. Face à ce silence de ces deux jurisprudences, la Chambre de Commerce estime pouvoir les écarter dans les développements qui vont suivre. Le seul jugement cité par la commission qui traite de la compatibilité d'une décision communale en matière d'urbanisme et portant atteinte à l'usage qu'un propriétaire peut faire d'un bien (dans l'affaire en cause: un reclassement d'un terrain en zone de verdure, afin d'assurer l'extension d'un parc municipal et la renaturation d'un ruisseau) est celui du 25 juillet 2001

6 Chassagnou et autres contre France, 29 avril 1999 No 75.

7 T.A. 12 mars 2001 No 12047 du rôle, CA 21 décembre 1999 No 12162 du rôle.

(No 12318 a du rôle). Ce jugement peut être interprété dans le sens qu'il admet implicitement la compatibilité avec l'article 1er alinéa 1 (sic) du Protocole de la décision communale de réglementer l'usage du droit de propriété „lorsque sa réglementation est nécessaire à la réalisation des objectifs⁸ de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations“. La loi du 12 juin 1937 a entre-temps été remplacée par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. En transposant cette jurisprudence, rendue sous l'empire de l'ancienne loi de 1937 précitée à la nouvelle loi du 19 juillet 2004, il conviendrait donc d'analyser en quoi la réservation de 10% d'un PAP à la réalisation de logements à coût modéré pourra contribuer à la réalisation des objectifs énoncés par la loi du 19 juillet 2004. Ses objectifs sont énumérés de manière très précise en son article 2: „une mise en valeur harmonieuse et un développement durable⁹ de toutes les parties du territoire communal“, suit ensuite une énumération de 5 autres objectifs¹⁰. A la lecture de ces objectifs, on constate qu'aucun n'est d'ordre social (par exemple: un minimum de logements sociaux par commune, un minimum de crèches par communes, un minimum de dispositions visant à accueillir les sans-abri etc.). Ces aspects sociaux du „vivre ensemble“ sont à l'heure actuelle (en partie) couverts par d'autres textes de loi¹¹.

La Chambre de Commerce constate que la commission avance certes des objectifs fort louables en eux-mêmes et que la Chambre de Commerce partage, à savoir „garantir une certaine mixité sociale de notre population“ et une „cohabitation paisible de tous les citoyens“. Force est cependant de constater que la commission n'a pas analysé en quoi concrètement ces objectifs rentrent dans le cadre des objectifs de la loi du 19 juillet 2004 précitée. A supposer même que tel soit le cas, la commission n'a pas procédé à cet examen de proportionnalité à la lumière de la jurisprudence de la Cour entre cette restriction de l'usage de la propriété que constitue l'utilisation forcée de 10% du PAP à la construction de logements à coût modéré d'une part, et l'atteinte de ces objectifs d'autre part.

A défaut d'un tel examen de proportionnalité concluant, la Chambre de Commerce estime que la disposition en question est grevée d'un aléa juridique quant à sa compatibilité avec l'article 1er du Protocole Additionnel.

2. Impossibilité de disposer d'un recours effectif contre l'obligation de devoir réserver 10% de la surface du terrain à bâtir ou 10% des logements y construits

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la commission n'a pas répondu de manière satisfaisante à la remarque du Conseil d'Etat que le promoteur ne dispose pas de recours dans l'immédiat contre la convention à conclure avec la commune, situation pourtant contraire à l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Le promoteur devra refuser la signature de la convention pour disposer d'une décision négative susceptible d'un recours.

3. Le prix de vente non librement négocié entre l'acheteur et le vendeur

Le Conseil d'Etat émet des doutes quant à la compatibilité du mécanisme avec la liberté de commerce et d'industrie (article 11 de la Constitution) en ce que le prix de vente ou de location du logement à coût modéré sera défini entre le bailleur et la commune, et non entre le vendeur et l'acheteur et le

8 C'est nous qui soulignons.

9 Terme défini par l'article 11bis de la Constitution comme suit: „L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Il promeut la protection et le bien-être des animaux.“

10 (a) l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux d'un développement durable,
 (b) le développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire,
 (c) le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités,
 (d) le respect du patrimoine culturel et naturel national et local lors de la poursuite des objectifs définis ci-dessus,
 (e) la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques.

11 Notamment: arrêté grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance, la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

principe d'égalité devant la loi (article 10bis de la Constitution), en ce que le prix de vente peut varier d'une commune à une autre.

La Chambre de Commerce partage les doutes du Conseil d'Etat et estime que la commission n'a pas répondu de manière satisfaisante à ces objections du Conseil d'Etat. Il est certes vrai que l'article 11 de la Constitution permet à la loi de restreindre la liberté de commerce. Toujours est-il que ces restrictions ne sauraient se justifier que face à une nécessité impérieuse. En l'espèce, cette restriction risque d'avoir pour seul effet de faire augmenter le prix de vente des autres logements construits sur le reste de la parcelle en question qui pourraient être à l'origine de tensions sociales entre les habitants des logements à coût modéré et les habitants des logements „normaux“. Ces derniers auront l'impression d'avoir financé en partie la création des logements à coût modéré. Cette conséquence est donc l'exact opposé de ce que la commission entend atteindre: la cohésion sociale.

Dans un ordre d'idées similaires, la Chambre de Commerce rappelle le principe fondamental de toute économie de marché que les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence, énoncé par l'article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence. La circonstance que c'est la convention entre la commune et le promoteur qui fixera les prix de location ou de vente des logements à coût modéré risque d'enfreindre ce principe. Il est en effet à craindre que les communes déterminent ces prix en prenant uniquement en considération des critères sociaux et non les paramètres du marché.

4. Une mesure au résultat économique incertain

A côté de tous ces aléas juridiques qui pèsent sur le mécanisme de la cession forcée de 10% d'un PAP, l'analyse économique de cette mesure est elle aussi empreinte de nombreuses incertitudes. Dans quelle mesure la disposition va-t-elle aboutir à une réduction des prix du logement dans leur globalité? Faute de projections dans l'exposé des motifs du projet de loi ou d'autres données fiables, la Chambre de Commerce ne saurait avancer un pronostic probable. La mesure va certes contribuer à une augmentation du nombre des logements à coût modéré. Mais n'y a-t-il pas un risque que les promoteurs répercutent la plus-value non réalisée ou nettement amoindrie sur les logements à coût modéré sur les autres logements du lotissement, provoquant de la sorte une hausse des prix des logements destinés à des ménages à revenus moyens?

IV. Les mesures fiscales: des mesures soit contraires au droit communautaire, soit partiellement inefficaces

1. Impôt sur le revenu: une distorsion de la concurrence, incompatible avec la Constitution et le droit communautaire

L'article 31 du projet de loi sous avis introduit une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur personne physique si l'acquéreur du bien immobilier est l'Etat, une commune ou un syndicat de communes, ou encore s'il s'agit d'une vente d'un bien immobilier au Fonds du Logement dans le cadre de la procédure de préemption prévue au Titre 2 du présent projet de loi.

Le projet de loi dans sa version initiale prévoyait au second alinéa de cet article une exemption à hauteur de 50% de la plus-value immobilière réalisée par l'exploitant d'une entreprise commerciale ayant pour objet le lotissement sur un terrain vendu à l'Etat, aux communes ou au Fonds du Logement dans le cadre d'une procédure de préemption.

Le Conseil d'Etat a estimé toutes ces dispositions contraires au principe de l'égalité devant la loi fiscale et émis une opposition formelle à l'encontre de tout cet article.

La Chambre de Commerce maintient son point de vue que ces différenciations sont incompatibles avec l'exigence du traitement égal de tous les citoyens devant la loi (article 10bis de la Constitution). Il est de jurisprudence constante que le traitement distinct ne se justifie que pour autant que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elles soient rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à son but. La commission justifie le maintien de l'alinéa 1er par la finalité poursuivie par cette mesure, c'est-à-dire „d'offrir aux autorités publiques ainsi qu'au Fonds du logement la possibilité de se doter à moyen et long terme de réserves foncières leur permettant d'intervenir, en cas de besoin, sur le marché des terrains à construire afin de garantir à nos descendants le droit au logement dans des conditions financières acceptables et justifiables. L'un des moyens pour réaliser cet objectif est d'inciter les gens désireux de vendre leurs immeubles à les céder aux autorités et établissements publics

*mentionnés. Y a-t-il incitation plus convaincante que d'accorder une exemption fiscale sur les plus-values réalisées sur la cession d'un immeuble?**

Pourtant, le moyen mis en oeuvre pour atteindre cette finalité est défaillant pour plusieurs raisons:

- Il est incompréhensible aux yeux de la Chambre de Commerce pourquoi seules les personnes physiques bénéficieront de l'exemption fiscale. Si la finalité (sur les réserves quant à cette finalité, cf. ci-dessous) de la mesure est de doter l'Etat, les communes et le Fonds du logement de réserves foncières, la qualité du vendeur devrait être indifférente. Il faudrait bien au contraire ouvrir cette exemption fiscale à tout un chacun (personne physique réalisant une plus-value privée, personne physique réalisant une plus-value professionnelle ou personne morale) afin d'inciter tous les acteurs économiques de vendre à l'Etat, aux communes et au Fonds du Logement.
- Si la finalité ultime de cette mesure fiscale est d'assurer à nos descendants un accès à des logements à des prix acceptables, il conviendrait d'inciter un maximum d'acteurs économiques à construire des logements à des prix abordables. Or, la présente mesure ne favorise que l'Etat, les communes et le Fonds du Logement. Cette source privilégiée d'approvisionnement en terrains qui est de la sorte accordé à ces instances ne saurait se justifier que si la preuve était rapportée que les promoteurs privés sont totalement défaillants en matière de constructions de logements et que seule l'intervention de l'Etat, des communes et du Fonds du Logement permettraient de rétablir un équilibre sur le marché. Une telle preuve fait à ce jour défaut dans ce dossier.

A supposer même que cette disposition ne heurte pas le principe de l'égalité devant la loi consacré par l'article 11 de la Constitution, la Chambre de Commerce a de sérieux doutes quant à la compatibilité de cette disposition avec le droit communautaire, en particulier l'interdiction des aides d'Etat prévue à l'article 87.1 du Traité des Communautés Européennes. En passant en revue les critères de l'aide d'Etat prohibée, tels qu'ils sont communément interprétés par la Commission européenne et la Cour de Justice des Communautés Européennes¹²:

- Premier critère: l'avantage doit être octroyé par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat. Une perte de recettes fiscales équivaut à la consommation de ressource d'Etat sous la forme de dépenses fiscales. Ce critère est indubitablement rempli en l'espèce: l'exemption fiscale accordée aux personnes physiques entraînera des pertes fiscales pour l'Etat luxembourgeois égale à la non-imposition des plus-values réalisées par des personnes physiques.
- Deuxième critère: la mesure doit procurer à ses bénéficiaires un avantage que le bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans le cours normal des choses. En l'espèce, l'exemption fiscale ne profite à première vue qu'aux seules personnes physiques. En plaçant cependant cette exemption fiscale dans son contexte économique, force est de constater que cette exemption fiscale de la plus-value profite aussi à l'Etat, aux communes et au Fonds du Logement, dans la mesure où le vendeur d'un terrain ne répercute pas la charge fiscale que constitue normalement l'imposition de la plus-value sur le prix d'achat à payer par ces mêmes instances. Ce prix d'achat qui risque donc d'être potentiellement plus faible pour les pouvoirs préemptant profite donc directement à ces derniers. En d'autres mots: ces entités publiques disposeront par cette exemption fiscale de la possibilité de se procurer les terrains à un prix moins élevé que les promoteurs privés.
- Troisième critère: la mesure doit être spécifique ou sélective au sens qu'elle favorise certaines entreprises ou certaines productions. En l'espèce, seuls l'Etat, les communes et le Fonds du Logement bénéficient de cette exemption fiscale des personnes physiques. De l'avis de la Chambre de Commerce, l'Etat, les communes et le Fonds du Logement sont à considérer dans leur activité de construction de logement comme des entreprises au sens du droit communautaire. Preuve en est que l'Etat et les communes sont imposés sur leurs plus-values de lotissements, au même titre que les promoteurs privés (l'exonération fiscale subjective du Fonds du Logement étant de l'avis de la Chambre de Commerce susceptible de constituer une aide d'Etat, incompatible avec ce même article 87.1 du Traité, cf. infra).
- Quatrième critère: la mesure doit affecter la concurrence et les échanges entre Etats membres. Cette condition de l'affectation est remplie lorsque l'entreprise bénéficiaire de la mesure exerce une activité économique qui fait l'objet d'échanges entre Etats membres. En l'espèce, ce critère est lui aussi rempli: de nombreuses entreprises étrangères sont actives au Luxembourg dans le domaine de la construction de logements.

¹² Vademecum community rules on state aid (version 15 February 2007).

La Chambre de Commerce n'estime pas que cette aide étatique au sens de l'article 87.1 du Traité des Communautés européennes puisse rentrer dans un des cas d'exemption prévus aux alinéas 2 et 3 dudit article. En particulier en ce qui concerne l'article 87 3 b) („*perturbation grave de l'économie d'un Etat membre*“). La situation sur le marché du logement est certes préoccupante, mais il ne saurait en aucun cas être question de perturbation, de surcroît grave, de tout le marché du logement. La Chambre de Commerce rappelle à cet égard la jurisprudence désormais constante de la Cour de Justice des Communautés Européennes que la perturbation doit affecter l'ensemble de l'économie de l'Etat membre concerné, et pas seulement celle d'une de ses régions ou parties de territoire¹³ et que cette exception trouve rarement grâce devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.

En raison des doutes sérieux quant à sa légalité qu'encourt l'article 31 du projet de loi, la Chambre de Commerce en exige la suppression pure et simple.

L'article 31 du projet de loi qui entendait exempter de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal les entreprises de lotissement des communes dans les cas où les communes disposent de terrains ou achètent des terrains et procèdent elles-mêmes au lotissement de ces parcelles a été supprimé en raison de son incompatibilité avec le droit communautaire. La Chambre de Commerce salue cette suppression, mais se doit toutefois de rappeler que l'exemption fiscale dont bénéficie le Fonds du Logement en vertu de l'article 60 de la loi 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée et qui est toujours en vigueur encourt le même reproche de contrariété au droit communautaire que l'exemption initialement prévue par le projet de loi au profit de l'Etat et des communes. La Chambre de Commerce renvoie à ses développements formulés dans son avis du 12 juin 2007.

Si les autorités étatiques souhaitent maintenir cette exemption fiscale au profit du Fonds du Logement, la seule manière de mettre fin à cette incompatibilité par rapport au droit communautaire consisterait à accorder cette exemption fiscale à tous les promoteurs (publics et privés) qui réalisent des lotissements de logements à coût modéré. Une telle exemption constituerait un incitatif non négligeable pour les promoteurs privés de procéder à la construction de logements à coût modéré. Il va de soi que cette notion devrait connaître une définition législative suffisamment précise, afin de décourager tout risque de fraude. La plus-value réalisée par toute personne sur un bien immobilier qui sera par la suite affecté à la construction de logements sociaux devrait pareillement être exonérée, peu importe la qualité de l'acquéreur et du vendeur.

2. La taxe communale de non-occupation: la nécessité d'une taxe unique et harmonisée

Les articles 17 à 30 du projet de loi autorisent les communes à frapper d'une taxe communale les immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes mais non occupés ou utilisés effectivement pendant une période de dix-huit mois consécutifs et les terrains à bâtir qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

Le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à cette mesure qui semble heurter le principe de l'autonomie fiscale des communes. Sans vouloir entrer dans ce débat constitutionnel, la Chambre de Commerce estime avec le Conseil Economique et Social¹⁴ qu'une telle taxe ne se justifie économiquement que si elle est unique, harmonisée sur tout le territoire et à caractère obligatoire. Les cas d'exemption de la taxe devraient, pour des raisons d'équité, être les mêmes dans toutes les communes. C'est en effet à ces seules conditions qu'une masse critique de propriétaires soient amenés à débloquent leur logement inhabité ou terrain non bâti.

Pourtant, ces prémisses de réussite ne sauraient plus être remplies par le projet de loi dans sa teneur actuelle. Face à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission a en effet supprimé l'article 27 du projet de loi qui fixait des minima et maxima à cette taxe. Les cas d'exemption de la taxe prévus par le projet de loi restent illustratifs (au lieu d'être limitatifs, comme l'a suggéré la Chambre de Commerce dans son avis).

¹³ CJCE 30 septembre 2003 Freistaat Sachsen c/ Commission, C-57/00 P et C-61/00 P; CJCE 30 septembre 2003, République fédérale d'Allemagne c/ Commission C-301/96.

¹⁴ Avis annuel du Conseil Economique et Social 2007, page 20.

Dans ces conditions, la Chambre de Commerce craint que l'introduction d'une taxe nullement harmonisée (faute de minima et de maxima) risque tout au plus d'augmenter les prix de vente des logements et des terrains, les propriétaires répercutant la charge de la taxe tout simplement sur l'acheteur.

3. *Taxe communale d'obligation de construire: un risque de renchérissement des prix*

Le projet de loi donne par ailleurs aux communes la possibilité de sanctionner de manière plus efficace les propriétaires qui ne se conformeront pas à une obligation de construire prononcée par le conseil communal à la construction. A défaut d'effet dans les trois ans de l'ordre définitif du conseil communal, les communes disposeront dorénavant (à côté de la procédure d'expropriation qui pourra à nouveau être mise en oeuvre suite à la réforme de l'article 16 de la Constitution) de la possibilité de percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation de construction.

Le projet de loi initial fixait aux communes une fourchette de 0,5 euro par mètre carré à 15 euros par mètre carré. Cette précision a été supprimée sous l'effet de l'opposition formelle du Conseil d'Etat qui concluait à une atteinte à l'autonomie fiscale des communes.

La Chambre de Commerce approuve l'introduction de cette nouvelle taxe de construire dans son principe, tout en regrettant que la hauteur de cette taxe soit totalement laissée à la discrétion des édiles locaux.

Elle rappelle toutefois ses suggestions que le délai de trois ans endéans lequel les travaux devront être commencés ne devrait cependant pas être un délai de rigueur. La Chambre de Commerce suggère de prévoir que la commune peut, sur demande motivée du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans, à l'instar de ce que prévoient les rédacteurs du présent projet de loi du point 1 de l'alinéa 3 de l'article 104 pour les promoteurs qui n'ont pas fini les travaux d'infrastructure dans un délai de deux ans. Elle invite en outre de préciser à qui incombe le paiement de la taxe si le terrain est grevé à la fois d'un droit de superficie et d'un droit d'emphytéose (au cas où la superposition de droits réels demeure possible, comme l'exige la Chambre de Commerce).

La Chambre de Commerce estime par ailleurs incohérent et inéquitable de disposer d'un côté au premier alinéa de l'article 104 que la commune doit soit entamer la procédure d'expropriation, soit percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation, alors que d'un autre, le point 3 de l'alinéa 3 prévoit une application cumulative de la procédure d'expropriation et de la perception de la taxe de non-affectation pendant la procédure d'expropriation, ce qui revient économiquement parlant à une double peine. Dès lors, la Chambre de Commerce exige la suppression pure et simple du point 3 de l'alinéa 3 de l'article 104.

L'article 20 du projet de loi énonce de manière non limitative les cas de figure dans lesquels les communes peuvent ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe. Un des cas est constitué par la „réservation d'une place à bâtir ou d'un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par règlement communal“. Le texte de loi ne précise pas la sanction si après ce délai, le logement n'est pas occupé ou le terrain bâti: le propriétaire devra-t-il payer de manière rétroactive les taxes pour toutes les années ou bien la taxe ne sera-t-elle due qu'à partir de l'expiration de ce délai?

La liste des cas de non-imposition énoncés par cet article peut en pratique s'avérer trop restrictive: d'une part, seules les réservations pour les parents de premier degré sont possibles, alors même que bon nombre de grands-parents, voire oncles et tantes souhaitent faire don d'un terrain à bâtir à leurs petits-enfants, nièces ou neveux. D'autre part, il existe d'autres causes de non-occupation ou de non-construction qui sont elles aussi étrangères à toute idée de spéculation: citons parmi les plus fréquentes en pratique les procès en cours pour régler un problème de succession, ou de liquidation d'une communauté conjugale etc. La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du projet de loi d'élargir la liste des cas, afin que ne soient de facto visés que les cas de rétention spéculative.

En résumé, la Chambre de Commerce estime que si le texte du projet de loi reste dans son état actuel, c'est-à-dire couvre aussi des situations non spéculatives, il risque de contribuer à un renchérissement des prix, causé par un transfert de cette taxe sur l'acheteur du terrain en question.

4. Limiter la réforme de l'impôt foncier aux seules situations spéculatives

La Chambre de Commerce regrette que l'augmentation de l'impôt foncier telle que prévue dans le projet de loi s'applique aussi à des situations non spéculatives. A cet égard, elle rappelle la suggestion du Conseil Economique et Social que cet impôt „*fort et dissuasif sur la rétention des terrains à des fins de spéculation (...) ne devrait pas s'appliquer indistinctement aux terrains à usage agricole, ni à d'autres situations non spéculatives*“. Du moins en ce qui concerne la dernière hypothèse, les rédacteurs du présent projet de loi n'ont pas suivi l'avis du Conseil Economique et Social. On peut déplorer en effet que le texte du projet de loi ne prévoie pas des cas de non-application des majorations du taux d'assiette pour les situations dans lesquelles la non-construction n'est point motivée par un but de spéculation. Ces situations peuvent être fort nombreuses: des problèmes de partage d'une succession ou d'une indivision (notamment suite à un divorce), des projets de construction bloqués par des autorités communales refusant de délivrer les autorisations nécessaires, des situations dans lesquelles les autorisations ont certes été délivrées, mais qu'elles font l'objet de recours, „réservation“ d'un terrain à bâtir par des parents ou des grands-parents afin de permettre à leurs enfants ou petits-enfants de construire un logement dans un avenir plus ou moins proche, etc. Toutes ces situations ne sous-tendent aucune idée de spéculation. Elles seront néanmoins frappées d'un impôt aussi élevé que la personne retenant un bien immobilier à des pures fins spéculatives. Le texte du projet de loi est certes légal, mais soulève néanmoins un problème d'équité.

La Chambre de Commerce craint que le relèvement substantiel de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir n'aura de répercussions négatives sur les prix de vente de ces terrains. Il est en effet à craindre que le vendeur ne répercute cet impôt sur le prix de vente.

V. Un rôle accru pour les communes, dans le respect du développement durable

Afin d'encourager les communes à procéder à des programmes de construction, l'Etat accorde aux communes qui concluent un pacte logement et qui s'engagent de ce fait d'augmenter leur population d'au moins 15% sur une durée de dix années une aide en capital unique.

Tout en soutenant le principe que les communes devraient jouer un rôle plus important en matière de politique du logement, la Chambre de Commerce partage les doutes du Conseil d'Etat quant à l'efficacité d'une aide financière forfaitaire qui ne tiendra aucunement compte du coût réel pour chaque commune prise individuellement et la situation financière propre à chaque commune. La proposition alternative du Conseil d'Etat d'instaurer une prise en charge étatique des intérêts débiteurs pendant un laps de temps déterminé est une piste de réflexion intéressante que la Chambre de Commerce invite les instances gouvernementales à explorer davantage.

Le texte proposé par la commission parlementaire insiste sur l'obligation de la commune signataire d'un pacte logement „*d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité du bâti appropriée*“. Tout en soutenant ces deux critères, la Chambre de Commerce partage les doutes du Conseil d'Etat quant à la précision juridique du terme de „*mixité sociale*“. Le risque de contestations et de contentieux judiciaire autour du contenu exact de cette notion paraît dès lors programmé d'avance. Le Conseil d'Etat a suggéré, soit de définir la notion de mixité sociale, soit d'abandonner purement et simplement cette notion. Quant à l'obligation „*d'une utilisation rationnelle du foncier par une densité du bâti appropriée*“, ne fera-t-elle pas double emploi avec le plan sectoriel logement?

Le projet de loi amendé dispose que les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire peuvent néanmoins tenir compte de leur augmentation de la population à partir de 2003. Cette prise en compte rétroactive de l'augmentation de la population est difficilement compatible avec les principes de l'IVL. Ces communes reçoivent en quelque sorte une prime à leur développement souvent tentaculaire. Cette disposition désavantage en revanche les communes jugées non prioritaires par l'IVL qui ont mis sur un développement plus lent et plus durable de leurs population et territoire, en conformité avec les principes de l'IVL. Une telle politique est difficilement compatible avec un développement durable du territoire.

Les amendements ajoutent au projet de loi initial en ce qu'ils fixent un seuil d'accroissement minimum en chiffres absolus de 30 habitants par année. La Chambre de Commerce salue cette précision.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se félicite de l'amendement prévoyant la possibilité d'un remboursement de l'aide au cas où l'objectif d'une augmentation d'au moins 15% de la population sur 10 ans n'est pas atteint ou si les projets que la commune s'était engagée à réaliser dans le cadre du pacte logement n'ont pas tous été réalisés.

En résumé, la Chambre de Commerce estime que le rôle accru des communes en matière de politique de logement ne saurait suffire à lui seul pour satisfaire les besoins du marché du logement. Elle est déçue que les pistes suggérées par la Chambre de Commerce dans son avis initial du 12 juin 2007 visant à stimuler davantage les promoteurs privés n'aient pas eu de retombées sur le projet de loi amendé.

VI. Impliquer tous les promoteurs dans la politique du logement, dans le respect des règles de la libre concurrence

De l'ensemble des mesures contenues dans le présent projet de loi, les communes, le Fonds du Logement ou l'Etat qui décident de procéder eux-mêmes à un lotissement continuent de bénéficier par rapport aux promoteurs privés d'avantages substantiels: un accès privilégié aux terrains par le biais de leur droit de préemption et une incitation pour les personnes physiques de vendre à des autorités publiques (en ce qui concerne le Fonds du Logement, une exonération fiscale subjective). Le projet de loi continue à être imprégné d'une certaine défiance des rédacteurs du présent projet de loi vis-à-vis des promoteurs privés: ce n'est que de cette manière qu'on peut s'expliquer la contrainte imposée aux promoteurs privés de construire 10% de logements à coût modéré sur un PAP excédant un hectare, que les plus-values réalisées par des personnes morales ne soient pas exemptées d'impôt sur le revenu des collectivités, que la gestion de tout le parc locatif est censé être assurée par le Fonds du Logement (au lieu de faire jouer la concurrence en lançant des marchés publics) et enfin, depuis 2005, l'obligation imposée aux seuls promoteurs privés de justifier d'un mandat de 100% pour tout PAP.

La Chambre de Commerce déplore cette distorsion de concurrence entre les promoteurs publics et les promoteurs privés, qui ne saurait se justifier que si la preuve était rapportée que le secteur public construise moins cher (en faisant abstraction de tous ces avantages énumérés) et soit actif sur un créneau du marché de l'immobilier délaissé par le secteur privé. A défaut d'analyses menées préalablement au présent projet de loi, cette preuve fait défaut.

La Chambre de Commerce renvoie à ses développements ci-dessus quant à la non-conformité de certaines de ces mesures avec la Constitution et le droit communautaire.

Pourtant, le défi lancé par le marché du logement ne saurait être relevé par les seules instances étatiques et communales. La politique menée par le passé a en effet montré les limites des plans des programmes de construction. Une suppression de la distorsion de concurrence permettrait de dynamiser le marché du logement. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Chambre de Commerce n'est pas non plus convaincue que l'association des communes à l'effort de construction de logement par le biais des pactes de logement suffise pour faire face à la demande de logements. Le recours à des concours d'idées, marchés publics et public-private partnerships (PPP) devrait de l'avis de la Chambre de Commerce se multiplier à l'avenir dans la mise en oeuvre de projets de logements d'une certaine envergure. Le recours aux PPP peut en effet contribuer à une optimisation de l'utilisation des fonds publics investis par l'Etat et/ou les communes dans la politique du logement¹⁵.

La Chambre de Commerce a dans son avis initial exigé que les promoteurs privés puissent eux aussi bénéficier des participations financières prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée. En vertu de l'article 16 de cette même loi, un règlement grand-ducal aurait dû définir les promoteurs privés. Or, un tel règlement grand-ducal n'a pas été pris à ce jour. La Chambre de Commerce en avait déduit que les promoteurs privés étaient exclus *de facto* du bénéfice de ces participations financières. La commission soulève dans son avis le cas d'un promoteur privé qui a bénéficié en 1990 de telles aides. La Chambre de Commerce n'avait pas connaissance de ce précédent. Afin de donner une plus grande sécurité juridique à de futures aides aux promoteurs privés, elle estime néanmoins judicieux que le règlement grand-ducal en question soit pris dans les meilleurs délais. Il permettrait à un plus grand nombre de promoteurs privés de bénéficier de ces aides. La Chambre de

¹⁵ Pour de plus amples développements sur les retombées des PPP tant sur le secteur privé que sur les finances publiques, qui dépasseraient le cadre du présent projet de loi, il y a lieu de se référer à l'avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007.

Commerce rappelle par ailleurs l'absence de définition de la notion de logement à coût modéré en droit luxembourgeois.

Enfin, la Chambre de Commerce avait suggéré que tous les promoteurs – publics et privés – bénéficient d'une exonération fiscale, dès lors qu'ils réalisent des logements à coût modéré.

VII. Une modernisation toute relative du droit d'emphytéose et droit de superficie

Les rédacteurs du projet de loi entendent moderniser le droit d'emphytéose et le droit de superficie. La Chambre de Commerce soutient entièrement ce but.

Cependant, certaines mesures adoptées risquent d'être à contre-courant de cet objectif. La Chambre de Commerce regrette en particulier que le Conseil d'Etat ait supprimé la possibilité de „superposer“ des droits réels (par exemple: un superficiaire qui concède à son tour un droit de superficie sur tout ou partie de son propre droit de superficie). La superposition de droits réels n'est certes pas sans poser des problèmes juridiques complexes que les parties intéressées seront bien conseillées de résoudre par voie contractuelle. Elle pourrait néanmoins connaître un bel avenir en milieu urbain, notamment pour la cession de volumes à construire en hauteur (ou en profondeur). Il est regrettable que le Conseil d'Etat entende brider de la sorte le développement de constructions juridiques qui risqueront pourtant de s'avérer indispensables à un développement urbain plus dense.

La Chambre de Commerce regrette aussi que l'emphytéose sur un immeuble destiné au logement porte impérativement sur une durée d'au moins cinquante ans. Ce régime dérogoratoire au droit commun n'emporte ni la conviction de la Chambre de Commerce, ni celle du Conseil d'Etat. La commission avance certes le risque qu'un acheteur non averti d'un immeuble ne se laisse entraîner dans un contrat n'ayant qu'une durée de 27 ans et se voit à l'âge de 60 ans déchu de son droit de propriété sur son logement. Ce risque paraît cependant minime: la constitution du droit réel implique en principe l'intervention d'un notaire qui est tenu à un devoir d'information. Il paraît par ailleurs légitime d'exiger des personnes signataires d'un acte de disposition aussi important de se renseigner au préalable sur la teneur exacte de leurs droits et obligations. La Chambre de Commerce estime que cette durée devrait être laissée à la liberté contractuelle (sans pour autant être inférieure à vingt-sept ans). Par ailleurs, cette solution retenue par la commission risque de donner lieu à un contentieux juridique pour les logements à usage mixte.

Le projet de loi rend obligatoire sous peine de nullité les états des lieux pour la constitution d'une emphytéose ou d'un droit de superficie. Ces états des lieux constituent cependant tout au plus un coût de renchérissement lors de la mise en place du droit réel, sans pour autant mettre les parties à l'abri de contestations ultérieures. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de supprimer l'exigence d'un état des lieux énoncée aux articles 15-4 et 16-4 du projet de loi.

Par ailleurs, on peut regretter que le projet de loi ne distingue pas clairement entre les règles qui sont d'ordre public de celles qui ne le sont pas. Il en va ainsi en particulier de l'article 15-7 (obligation d'entretien et transfert des risques) et les articles 15-8 et 16-8 (charge des impositions).

La pratique actuelle de certaines autorités publiques de demander de l'emphytéote ou du superficiaire une redevance largement inférieure au prix du marché risque par ailleurs de créer une distorsion de concurrence entre le secteur public et le secteur privé. Ce dernier est en effet par essence animé par un but de lucre, but qui s'impose dans une bien moindre mesure aux autorités publiques.

La Chambre de Commerce relève de manière positive que le projet de loi amendé supprime la distorsion de concurrence entre les promoteurs publics et les promoteurs privés en ce qui concerne la mise à disposition d'un terrain par une commune sous forme d'emphytéose: désormais tant le promoteur privé que le promoteur public promoteur d'une telle emphytéose touche de l'Etat une participation à hauteur de 50% du prix d'acquisition du terrain (et non seulement 25% comme initialement prévu).

Enfin, la Chambre de Commerce se félicite que des amendements gouvernementaux ont fait droit à sa suggestion d'étendre l'abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription prévu par une loi du 30 juillet 2002 à la constitution de l'emphytéose et du droit de superficie. Par ailleurs, elle estime que les articles amendés du projet de loi relatifs à l'emphytéose et au droit de superficie ne préjudicient pas de la faculté de prévoir contractuellement entre parties une option d'achat à l'issue du droit réel

au profit de l'emphytéote ou superficiaire portant sur l'immeuble ayant donné lieu à l'emphytéose ou la superficie.

VIII. Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi

L'article 37 du projet de loi règle l'entrée en vigueur du projet de loi. La Chambre de Commerce rappelle sa revendication que les droits de préemption conventionnels instaurés avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi sur des biens pour lesquels les autorités publiques se verront accorder un droit de préemption en vertu du titre 2 du présent projet de loi ne soient pas *de facto* mis à néant par l'adoption du présent projet de loi. Toute solution contraire reviendrait à une rétroactivité économique du projet de loi.

Le titre 1er du projet de loi concernant le pacte logement sera applicable à partir du 1er janvier 2008. Il en va de même des dispositions relatives à l'exonération fiscale des plus-values réalisées par les personnes physiques et les dispositions en matière de droits d'enregistrement.

Tous les autres impôts et taxes prévus par le projet de loi ne pourront être prélevés qu'à compter du 1er janvier 2009. A cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge s'il n'y a pas une incohérence à vouloir introduire les dispositions relatives au pacte logement dès le 1er janvier 2008 qui comportera probablement (en vertu du modèle du pacte logement annexé au projet de loi initial) l'obligation d'instaurer la taxe communale de non-affectation qui ne pourra être prélevée qu'à compter de l'année 2009.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi amendé sous avis dans sa forme actuelle. Elle exige la prise en compte des remarques formulées ci-avant et de son avis initial du 12 juin 2007, afin de ne pas perturber davantage le marché immobilier.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/14

N° 5696¹⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

1. **promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
2. **sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,**
3. **modification**
 - a) **de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
 - b) **de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;**
 - c) **de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - d) **de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;**
 - e) **de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;**
 - f) **de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - g) **de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(18.3.2008)

Par dépêche en date du 18 janvier 2008, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une nouvelle série d'amendements au projet de loi sous rubrique, arrêtés par la commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement lors de sa réunion du 17 janvier 2008. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire. En annexe à la lettre de saisine était joint un texte coordonné du projet de loi.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

La Commission parlementaire veut par cet amendement rencontrer une interrogation formulée par le Conseil d'Etat dans le cadre de son avis du 27 novembre 2007 et prévoit désormais qu'au cas où la commune ne réussit pas à atteindre l'objectif prévu dans le pacte logement à signer avec l'Etat, celui-ci „pourra“ réclamer le remboursement total ou partiel de sa contribution financière.

Le Conseil d'Etat, tout en comprenant le souci des auteurs de l'amendement, ne saurait admettre la teneur actuelle de la disposition afférente. Le texte doit prévoir avec précision les conditions d'un éventuel remboursement à effectuer par la commune, les modalités exactes et le montant. Il ne saurait tolérer à cet égard une application arbitraire au détriment de telle commune par rapport à telle autre. Le Conseil d'Etat doit de ce fait s'opposer formellement à l'amendement tel que proposé.

Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de formuler d'alternative en raison du choix politique à opérer (remboursement en fin de „contrat“ ou suspension des paiements en cours d'exécution du „contrat“ ou encore renonciation à toute récupération de fonds). Le pacte logement tel que prévu par les auteurs du projet ne constitue pas un contrat de droit privé.

Amendement 2

Le texte de l'amendement ne coïncide pas avec l'objectif déterminé dans le commentaire. Il est prévu de ne régler la contribution financière à la commune que „pour les années où les seuils de 1% et de 30 habitants sont atteints“, alors que le commentaire prévoit qu'il faut une augmentation de la population d'au moins 15% sur 10 ans, mais qu'il n'est *pas* nécessaire que la population augmente d'au moins 1% chaque année. Faut-il en déduire qu'au terme de 10 années, et suite à une augmentation *globale* de la population de 15%, il pourrait y avoir règlement des dix annuités en bloc, qui ne seraient donc pas réparties par année d'échéance? Si telle était la volonté du législateur, il faudrait le préciser dans le texte légal. Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne faudrait pas faire abstraction de l'amendement et laisser le texte dans son état initial. L'amendement est finalement contraire à l'objectif même du pacte logement et risque par ailleurs de s'avérer difficile voire impossible à exécuter en pratique.

Amendement 3

La commission parlementaire entend maintenir dans le giron du droit de préemption les échanges de terrains, en précisant qu'il s'agit des échanges avec soulte dépassant 20% de la valeur du terrain à préempter.

Le Conseil d'Etat maintient son point de vue que le droit de préemption ne saurait être qu'un mécanisme aux contours bien définis. La précision apportée par la commission compétente de la Chambre des députés à la disposition sous examen n'est à cet égard d'aucune utilité.

Les auteurs des amendements partent de la prémisse que seul un des terrains faisant l'objet de l'échange constitue un terrain à préempter. Qu'en est-il si les deux terrains sont situés dans des zones assujetties au droit de préemption?

A supposer qu'on arrive à surmonter les difficultés déjà signalées par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 novembre 2007 („*Le Conseil d'Etat voit mal comment, en pratique, un droit de préemption pourrait être exercé. Quelle sera la responsabilité du notaire, s'agissant de l'évaluation de la valeur du terrain susceptible de préemption, qui sert de base pour l'appréciation du coefficient que la soulte à payer ne doit pas dépasser?*“), il restera toujours la question de la contrepartie, question qui se présentera avec d'autant plus d'acuité si les deux terrains faisant l'objet de l'échange sont susceptibles d'un droit de préemption: le pouvoir préemptant exercera-t-il son droit de préemption à l'égard des deux terrains?

Concernant la question de la contrepartie dans le cadre d'un échange portant sur des terrains dont un seul est sujet à préemption, il n'y a pas non plus lieu de perdre de vue qu'il se peut très bien que le propriétaire du bien susceptible de préemption entende obtenir en échange de sa propriété immobilière une autre propriété immobilière (par exemple pour compléter une propriété immobilière qui, dans la configuration existante, ne lui permet pas d'y ériger un immeuble). Il n'est alors pas du tout intéressé à la contrevalet en espèces de son immeuble. De par l'exercice du droit de préemption, le pouvoir préemptant pourrait se substituer au coéchangiste, non pas dans le cadre d'un échange, mais dans le cadre d'une vente immobilière. L'opération serait alors transformée contre le gré du propriétaire du

bien sujet à préemption. Il n'y aura alors qu'un pas pour affirmer que la préemption constitue en réalité une véritable expropriation, en dehors des conditions et procédures prévues à cet effet.

Le Conseil d'Etat ne peut donc pas marquer son accord à l'amendement sous rubrique, auquel il doit au contraire s'opposer formellement.

A titre complémentaire, le Conseil d'Etat signale encore que le texte, en ce qu'il inclut dans les échanges de terrains les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, inclut ces mêmes opérations dans „l'exception à l'exception“. En d'autres termes, le droit de préemption serait appelé à jouer si, dans le cadre d'une opération de remembrement de biens ruraux, une soule de plus de 20% (voir à ce sujet l'article 7 de la loi modifiée du 25 mai 1964) venait à être établie. Une opération de remembrement de biens ruraux, qui est elle-même destinée à assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, risque de ce fait d'être tenue en échec. Il y a lieu d'admettre que telle n'était pas l'intention des auteurs du projet de loi.

Amendement 4

Le Conseil d'Etat voudrait faire les observations préliminaires suivantes. Il a noté que la commission parlementaire a accepté, pour l'essentiel, les dispositions sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie dans la formulation proposée par le Conseil d'Etat. Il a encore noté que la commission parlementaire a suivi la suggestion du Conseil d'Etat de ne pas inscrire les nouvelles dispositions dans le Code civil. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord au texte proposé qui fait l'objet de l'*amendement 12*.

Sous l'amendement 4, la commission parlementaire entend maintenir le droit de préemption en faveur de l'emphytéote et du superficiaire, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 15 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. Dans son avis du 27 novembre 2007, le Conseil d'Etat avait préconisé de ne pas entrer dans une logique qui assimile le droit d'emphytéose ou de superficie à un type de bail, dès lors que les droits de l'emphytéote ou du superficiaire ne sont pas affectés par un changement de propriétaire. Le Conseil d'Etat ne peut que prendre acte du fait que la commission parlementaire n'entend pas le suivre dans ce raisonnement.

Les dispositions sur le droit de préemption ne figurent plus dans le titre 3 relatif au droit d'emphytéose et au droit de superficie, mais dans le chapitre 3 du titre 2 relatif au droit de préemption. Cette place peut surprendre alors que le droit de préemption consacré au titre 2 bénéficie aux pouvoirs publics et que l'hypothèse de la préemption au profit de l'emphytéote est tout à fait étrangère à ce régime.

Si la commission parlementaire entendait maintenir le droit de préemption au profit de l'emphytéote, il y aurait lieu de faire figurer cette disposition dans le chapitre relatif à l'emphytéose.

Amendement 5

A l'amendement 5, la commission parlementaire maintient deux dispositions dont le Conseil d'Etat avait préconisé la suppression, à savoir l'exigence d'un terme minimal de 50 ans en cas d'emphytéose portant sur un immeuble destiné au logement et l'exigence de procéder, sous peine de nullité du titre constitutif, à un état des lieux de l'immeuble donné en emphytéose.

La commission parlementaire rappelle, dans son commentaire, les raisons déjà avancées dans son amendement initial. Le Conseil d'Etat ne peut que renvoyer aux observations qu'il avait formulées dans son avis du 27 novembre 2007 et dans lesquelles il avait mis en question l'utilité de ces dispositions et la praticabilité de l'exigence d'un état des lieux.

Amendement 6

L'amendement formulé à l'endroit de l'article 577-3, qui deviendra l'article 16-3, est de nature rédactionnelle et n'appelle pas d'observation.

L'amendement formulé à l'endroit de l'article 577-4, qui deviendra l'article 16-4, est destiné à étendre l'exigence d'un état des lieux à la constitution d'un droit de superficie. Le Conseil d'Etat de renvoyer à ses observations formulées ci-dessus.

Amendement 7

Le Conseil d'Etat considère que l'amendement proposé tient compte dans une large mesure des critiques qu'il avait formulées à l'endroit du chapitre 2 du titre 4 traitant des mesures fiscales en supprimant l'alinéa 2 de l'article 30 (31 nouveau) et l'article 31 du projet initial.

Par contre, la commission parlementaire entend maintenir le dispositif prévoyant l'exemption de l'impôt sur le revenu des plus-values et bénéfiques de cession sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes ou syndicats de communes et au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du droit de préemption institué au titre 2.

Le dispositif retenu appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes:

- La commission parlementaire estime que la différence de traitement en matière fiscale se justifie alors que les situations dérogatoires envisagées sont en phase avec l'objectif poursuivi par la loi, qui est de conférer aux autorités publiques la possibilité de se doter des réserves foncières leur permettant d'intervenir sur le marché des terrains à construire. Le Conseil d'Etat prend acte de ces explications. Il considère qu'en définitive il appartiendra au juge de la constitutionnalité de trancher les questions sur lesquelles avaient porté les interrogations du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il est d'avis que le droit de préemption serait à réserver aux autorités communales. En étendant le droit de préemption et donc l'exemption fiscale envisagée au Fonds du logement, on risque de se placer en contradiction avec le droit communautaire. En accordant au Fonds, qui doit être considéré comme entreprise publique ou service d'intérêt économique général au regard de l'article 86 du Traité CE, des avantages exorbitants du droit commun, on risque de se trouver en présence d'une distorsion de la concurrence. Le Conseil d'Etat doit donc maintenir son opposition formelle en ce qui concerne l'inclusion du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le périmètre des exemptions fiscales envisagées par la disposition sous revue.

- Il y a lieu de supprimer l'hypothèse envisagée d'une aliénation au titre du droit de préemption des syndicats de communes, ces syndicats ne se voyant pas investis d'un droit de préemption légal.
- D'un point de vue formel, il convient de supprimer à l'intitulé les termes „et d'impôt commercial communal“ et au dispositif les termes „ , dénommée ci-après „loi concernant l'impôt sur le revenu“ ;“.

Amendement 8

La commission parlementaire propose d'amender l'article 33.8. (et non 33.6.) du projet relatif à l'article 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le Conseil d'Etat maintient son analyse concernant l'autonomie communale en matière fiscale qui se dégage clairement des articles 99, 102 et 107 de la Constitution, par ailleurs conformes à la Charte européenne de l'autonomie communale approuvée par la loi du 18 mars 1987, en ce que ces dispositions vont au-delà des prescrits de la Charte. La tutelle de l'autorité supérieure, instituée par la loi, ne restreint pas cette autonomie d'initiative.

La Constitution n'interdit certes pas au législateur d'adopter des lois en relation avec la création d'impôts communaux, à condition toutefois que ces lois ne limitent pas l'autonomie communale. Par la suppression de l'article 27 du projet (ancien article 25), cette condition est remplie. Les autres dispositions relatives à la taxe spécifique sont néanmoins maintenues.

Le Conseil d'Etat maintient ses réserves expresses concernant notamment la confusion qui risque de s'installer par rapport à l'hypothèque légale applicable aux seules taxes instituées dans le cadre du présent projet.

Il en est de même pour les modifications proposées à l'article 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pour les raisons développées dans son avis du 27 novembre 2007.

Les auteurs de l'amendement 8 ont tenu compte des observations du Conseil d'Etat en réservant le droit d'établir la taxe et de fixer les modalités d'exécution et le montant de la taxe aux seules autorités communales.

Le Conseil d'Etat considère que la taxe en cause ne peut être comprise comme la contrepartie d'un service fourni par la commune, ce qui est le propre d'une taxe communale. Il ne s'agit pas davantage d'une imposition communale au sens traditionnel du terme, dès lors que la charge financière n'a pas une portée générale, mais vise les personnes qui ne respectent pas l'ordre du conseil communal. La taxe spéciale instaurée par l'article 104 risque d'être requalifiée en sanction ou amende fiscale. Outre le fait que le texte proposé ne satisfait pas aux exigences résultant de cette analyse de la nature de la taxe, se posent des problèmes sérieux de répartition des compétences juridictionnelles entre le juge administratif et le juge judiciaire: ainsi, le contrôle de la légalité de l'ordre de la commune relève du

juge administratif; la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est du ressort du juge civil; se pose la question du juge compétent pour examiner la légalité et le montant de la taxe imposée en lieu et place de la procédure d'expropriation.

L'article 18 du projet sous rubrique donne de toute façon aux communes le droit d'imposer des taxes annuelles spécifiques sur les terrains à bâtir non affectés à la construction. Cette disposition devrait suffire pour assurer la finalité de voir réaliser les constructions. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de créer, à côté de la taxe spécifique de l'article 18, une taxe particulière, comme il est envisagé actuellement à l'article 104. Au titre de l'article 104, la commune devrait seulement garder le droit de recourir à la procédure d'expropriation pour sanctionner le non-respect de l'ordre communal. Pour rester cohérent, il faudra supprimer, à l'article 18, l'exclusion formelle des terrains visés à l'article 104 en rayant sous b) le bout de phrase „non visés par l'article 104, alinéa 3, point 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain“.

Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte de l'alinéa 3 de l'article 104 actuellement proposé.

Le Conseil d'Etat ne peut pas non plus marquer son accord à la disposition substituant l'Etat à la commune, pour ce qui est de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'utilité publique, qui seule permet de priver une personne privée de sa propriété, n'est pas interchangeable, sous peine de réduire l'expropriation pour cause d'utilité publique à sa plus simple expression, en ce sens qu'il suffirait qu'une personne morale de droit public entame la procédure. Ce serait vider l'article 16 de la Constitution de toute substance. Le Conseil d'Etat maintient en conséquence son opposition formelle.

La commission parlementaire a encore demandé au Conseil d'Etat de prendre position quant aux observations qu'elle a formulées par rapport aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 novembre 2007 à l'endroit de l'article 3 du projet de loi originale (institution d'un droit de préemption au bénéfice des communes et du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci), d'une part, à l'endroit de l'article 33, point 2 du projet de loi, d'autre part.

a) La commission parlementaire entend maintenir la disposition de l'article 3, cinquième tiret. Elle considère que les termes „terrains adjacents au périmètre d'agglomération“ sont suffisamment explicites pour dissiper toute incertitude concernant l'assiette du droit de préemption.

Pour ce qui est de l'objectif auquel doit répondre ce droit de préemption, la commission parlementaire de faire état de ce que „pour beaucoup de communes ce sont précisément les terrains situés en dehors du périmètre, tout en y étant adjacents, qui permettent un développement du territoire répondant aux objectifs d'une politique de l'habitat réaliste à moyenne et à longue échéance“. Toujours selon la commission, les administrations publiques auraient plus d'emprise sur le développement de leur commune quand il s'agit de terrains qui leur appartiennent qu'en présence de terrains qui font partie du domaine privé.

En suivant les auteurs dans leurs développements, une première question vient à l'esprit: s'il s'agit d'assurer le développement futur d'une commune, à quel titre intervient le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat?

La commission parlementaire ajoute à cet égard que „si on veut donner aux communes et au Fonds les moyens de se constituer des réserves à long terme, leur permettant d'intervenir sur le marché de l'immobilier non bâti afin de garantir aux générations futures l'accès à la propriété dans des conditions abordables, il faut leur réserver un droit de préemption précisément sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération“.

Force est de constater que les incertitudes signalées par le Conseil d'Etat, concernant l'objectif auquel doit répondre l'exercice du droit de préemption dans les conditions données, ne sont pas dissipées par les remarques de la commission parlementaire. Il y a en réalité plus d'un objectif, sans toutefois qu'aucun objectif ne soit vraiment clairement articulé.

La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain a précisément pour objet de permettre, à moyen voire à long terme, l'organisation du territoire communal (voir en particulier l'article 2 de cette loi qui met l'accent sur le développement durable de toutes les parties du territoire communal). Cette loi offre de nombreuses possibilités aux communes (zones de développement, zones de réserves foncières) qui permettent de prendre en considération les objectifs actuellement avancés par les auteurs des amendements. Le présent projet de loi entend encore renforcer

les moyens d'action tant des communes que du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, en instituant un droit de préemption à leur profit sur les terrains sis dans les zones de développement (au bénéfice des communes) et sur les terrains sis dans les zones de réserves foncières (au bénéfice des communes et du Fonds). A quel objectif concret peut alors servir en plus le droit de préemption à instituer en dehors du périmètre d'agglomération?

Rien n'empêche une commune (ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, voire l'Etat) de se porter acquéreur de terrains sis à l'extérieur du périmètre d'agglomération, que ces terrains y soient adjacents ou non. Les conditions auxquelles les communes ou le Fonds peuvent se porter acquéreur seront sensiblement les mêmes, que la personne morale de droit public se porte acquéreur dans le cadre d'une vente de gré à gré ou dans le cadre du mécanisme de substitution que constitue le droit de préemption à instituer sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération.

Il y a encore lieu de signaler que l'article 9(2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée prévoit que tous les six ans au moins, le conseil communal décide par une délibération dûment motivée soumise à l'approbation du ministre si le plan d'aménagement général sera soumis ou non à une mise à jour, et ce sur base d'un rapport du collège des bourgmestre et échevins suite à un examen approfondi de la situation existante par une personne qualifiée. Dans le cadre d'une telle révision, de nouvelles zones pourront être définies dans lesquelles le droit de préemption sera de toute façon appelé à s'appliquer. Les moyens d'action de la loi modifiée du 19 juillet 2004 apparaissent dès lors comme suffisants pour garantir le développement à moyen et à long terme des communes.

Le Conseil d'Etat ne peut pas suivre les auteurs des amendements lorsqu'ils proposent de maintenir le droit de préemption sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, ce droit de préemption ne poursuivant aucun objectif suffisamment concret et objectivable, de nature à justifier une immixtion dans des relations contractuelles de droit privé. Il maintient en conséquence son opposition formelle à l'endroit de la disposition en question.

b) S'agissant de l'article 33, point 2 de la loi en projet, le Conseil d'Etat maintient également son opposition formelle.

Il n'est pas possible de tirer argument de la loi de 1937. D'une part, la situation en matière de contrôle juridictionnel a entre-temps complètement changé, en particulier depuis l'introduction d'un contrôle de la constitutionnalité des lois. A cet égard, l'affirmation „il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'il s'agit d'une disposition figée dans le texte d'une loi que tout propriétaire promoteur d'un projet d'une telle envergure est censée connaître“ est sans pertinence aucune.

D'autre part, les conditions ne sont, d'après les auteurs eux-mêmes, plus les mêmes, alors qu'il s'agissait à l'époque de prémunir les pouvoirs publics contre des abus. En l'espèce, le but de la disposition sous avis est de favoriser la mixité sociale. Le Conseil d'Etat peut souscrire sans réserve aux développements afférents de la commission parlementaire. Ces développements ne sont toutefois pas de nature à justifier la disposition dont s'agit.

L'objectif d'une certaine mixité sociale relève de l'intérêt général, et pour y parvenir la loi en projet entend doter les pouvoirs publics des moyens d'action nécessaires, dont précisément le mécanisme du droit de préemption au profit des pouvoirs publics.

A quoi pourrait en effet servir le droit de préemption au profit des communes, ou encore du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, si ce n'était pas pour favoriser l'accession à la propriété immobilière à des prix abordables?

En suivant le raisonnement des auteurs des amendements, à savoir que l'affectation d'une partie de grands projets immobiliers à la réalisation de logements à coût modéré relève du pouvoir des autorités publiques de réglementer l'usage de la propriété privée, il suffirait d'étendre cette mesure à tous les projets dépassant une envergure même inférieure à 1 hectare, et il serait à la limite possible de faire l'économie du droit de préemption.

Le Conseil d'Etat ne suit cependant pas les auteurs dans leur raisonnement qu'il ne s'agirait que de réglementer l'usage de la propriété, alors que cette „réglementation“ ne se suffit pas à elle-même (quelles obligations incombent à un propriétaire tenu de réaliser des „logements à coût modéré“, en comparaison à des dispositions réglementaires déterminant le gabarit d'un immeuble, sa hauteur faîtière, son affectation à des utilisations déterminées, etc.?), mais que son application est en définitive fonction de la décision des autorités communales, dans le cadre de la convention à conclure entre la commune et le propriétaire ou son mandataire.

Amendement 9

Les modifications à l'endroit de l'article 34, point 4 (modification de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs) ne donnent pas lieu à observation.

Amendement 10

Les auteurs proposent l'ajout d'un nouvel article 38 au projet de loi sous rubrique destiné à pallier une lacune de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Actuellement, l'article 1er, paragraphe 3, alinéa 1, premier tiret dispose que „La loi ne s'applique pas: – aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale, sous réserve des dispositions prévues par le chapitre VIII;“.

Dans la mesure où les dispositions de la loi de 2006 relatives au règlement des litiges (chapitre V de la loi de 2006), dont les dispositions relatives à l'introduction de l'instance, ou encore les dispositions relatives à l'appel, ne sont ainsi pas applicables aux contestations entre bailleur et locataire dans le cadre d'un bail distinct du bail à usage d'habitation, il en résulte, selon les auteurs, une insécurité juridique quant à la question de savoir, s'il est encore possible, en matière de bail commercial ou de bail à usage mixte, de continuer à appliquer la procédure de la simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix, telle qu'elle était prévue par l'article 22 de la loi abrogée du 14 février 1955. Des incertitudes en résulteraient également pour ce qui est de l'appel. Les auteurs des amendements proposent en conséquence de réserver, pour les baux auxquels la loi de 2006 n'est en principe pas applicable, outre les dispositions du chapitre VIII, également les dispositions du chapitre V de cette même loi.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'approche des auteurs.

Amendement 11

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord au nouvel article 41. Toutefois, il maintient ses observations formulées dans son avis du 27 novembre 2007 relatives au chapitre premier du titre 4 et il renvoie à ses interrogations soulevées dans le prédit avis concernant l'abrogation des dispositions de la loi de 1979 relatives aux déclarations de zones de réserves foncières par la loi du 19 juillet 2004.

Amendement 12

Tout en renvoyant à son observation y relative à l'endroit de l'amendement 4, le Conseil d'Etat marque son accord à l'amendement 12.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 mars 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696 - Dossier consolidé : 379

5696/15

N° 5696¹⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

1. **promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
2. **sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,**
3. **modification**
 - a) **de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
 - b) **de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;**
 - c) **de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - d) **de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;**
 - e) **de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;**
 - f) **de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - g) **de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(10.4.2008)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous saisir ci-après de quelques amendements supplémentaires au projet de loi sous objet, arrêtés par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement lors de sa réunion du 9 avril 2008.

Amendement 1

La Commission propose de modifier les alinéas 4 et 8 de l'article 1er, et d'ajouter 3 nouveaux alinéas après l'alinéa 4, de sorte que l'article 1er aura désormais la teneur suivante:

„Art. 1er.– Pour favoriser une augmentation de l’offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l’habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l’Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l’accroissement de la population.

Par équipements collectif, il y a lieu d’entendre les équipements collectifs visés par l’article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain.

Cette participation se fera sous forme d’une contribution financière allouée aux communes qui s’engagent par la signature d’un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire destinés tant à l’accession à la propriété qu’à la location dans la perspective d’augmenter par ce fait leur population d’au moins 15% sur une période de dix années, d’assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée.

Au cas où la commune n’atteint pas l’objectif d’une augmentation d’au moins 15% de sa population sur une période de 10 ans ou ne réalise pas l’ensemble des projets d’équipements collectifs auxquels elle s’est engagée par la signature du pacte logement, elle doit restituer à l’Etat soit totalement, soit partiellement la contribution financière.

La contribution financière doit être restituée intégralement au cas où l’accroissement de la population n’a pas atteint le seuil de 10% ou au cas où la commune n’a réalisé aucun des projets d’équipements collectifs prévus au pacte logement.

Au cas où l’accroissement de la population se situe entre 10% et 15% ou au cas où la commune n’a réalisé qu’une partie des projets d’équipements collectifs, le montant de la restitution est calculé au prorata du nombre d’habitants manquants pour atteindre le seuil de 15% ou des projets non réalisés.

Par dérogation aux deux alinéas ci-avant, l’Etat peut renoncer totalement ou partiellement à la restitution de sa contribution financière lorsque l’inobservation des conditions d’attribution est la conséquence de circonstances exceptionnelles constatées par une décision conjointe du ministre du Logement et du ministre de l’Intérieur.

La conclusion de ce pacte avec les communes et son exécution au nom et pour le compte de l’Etat relève de la compétence conjointe du ministre du Logement et du ministre de l’Intérieur.“

Commentaire

Le but du pacte logement est d’assister financièrement les communes dans la réalisation de nouveaux logements et équipements collectifs devenus nécessaires du fait d’un accroissement de leur population au-delà de la normale.

Au cas où, durant la période de 10 ans, la population communale n’augmente même pas d’une manière normale (c’est-à-dire n’atteint pas le taux actuel moyen de croissance de 10%) ou au cas où la commune ne réalise aucun des équipements collectifs auxquels elle s’est engagée par le pacte logement, l’Etat devra demander le remboursement intégral de sa contribution financière. Dans le premier cas de figure, en fait, peu de paiements devraient avoir lieu et, par conséquent, également peu de remboursements puisque la contribution est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% ou 30 habitants pour l’année écoulée et qu’elle n’est due que pour les années où ces seuils sont atteints.

Dans le second cas de figure, le remboursement sera calculé au prorata du nombre d’habitants qui font défaut pour atteindre le seuil prescrit de 15% ou du coût des investissements non réalisés par rapport à l’enveloppe globale des investissements relatifs aux projets d’équipements collectifs auxquels la commune s’est engagée dans le pacte logement.

En cas de communication – par la commune – de circonstances exceptionnelles justifiant l’inobservation de conditions d’attribution/non-réalisation de certains projets d’équipements collectifs prévus au pacte logement, le Ministre du Logement et le Ministre de l’Intérieur peuvent, par une décision conjointe, renoncer au remboursement de la contribution financière payée à la commune en question.

Comme c’est le Ministre de l’Intérieur qui a, conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004, compétence en matière d’aménagement communal et de développement urbain, il convient également de biffer les mots „et de l’Aménagement du territoire“ au dernier alinéa de l’article 1er.

Amendement 2

La Commission propose de remplacer l'avant-dernier tiret de l'alinéa 3 de l'**article 4** par le texte suivant:

„– les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,“

Commentaire

La Commission du Logement prend note des difficultés avancées par le Conseil d'Etat concernant le calcul de la soulte et propose de remplacer cet alinéa par le texte que la Haute Corporation avait formulé dans son premier avis.

Amendement 3

La Commission du Logement propose de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de faire figurer le droit de préemption de l'emphytéote dans le chapitre relatif à l'emphytéose et le droit de préemption du superficiaire dans le chapitre relatif au droit de superficie.

Elle propose d'insérer l'**article 13** en tant qu'article 15-9 (nouvel article 13-9) dans la Section 2 „Des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire“ du chapitre 1er du Titre 3, et l'**article 14** en tant qu'article 16-9 (nouvel article 14-9) dans la Section 2 „Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire“ du chapitre 2 de ce même Titre 3 du projet de loi.

La numérotation des articles subséquents est à modifier en conséquence.

Amendement 4

La Commission propose de remplacer l'article 31 (nouvel article 29) par le texte suivant:

„Art. 29.– Plus-values et bénéfiques de cession exemptés d'impôt sur le revenu

Les bénéfiques de spéculation au sens de l'article 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, à l'exception des terrains aliénés dans le cadre des dispositions du titre 2 de la présente loi.“

Commentaire

La Commission ne peut pas suivre le Conseil d'Etat dans son raisonnement que par l'exemption fiscale accordée aux plus-values réalisées sur l'aliénation de terrains au Fonds du logement dans le cadre de son droit de préemption, celui-ci bénéficierait d'avantages exorbitants. Force est de constater que par cette mesure, le Fonds ne bénéficierait d'aucun avantage puisqu'il est, dans l'exercice de son droit de préemption, obligé de payer le prix fixé dans le compromis conclu entre le vendeur et l'acheteur. La seule partie avantagée par la mesure est donc le vendeur qui, du simple fait qu'il se voit contraint de vendre au Fonds au lieu d'un particulier, bénéficie de l'exemption fiscale sur la plus-value réalisée sur son terrain. Afin de dissiper toutes les préoccupations de la Haute Corporation, la Commission propose de supprimer le Fonds du logement de la mesure en question.

De plus, la Commission est d'avis qu'en cas de terrain aliéné à un pouvoir préemptant, une exemption fiscale de la plus-value ne se justifie guère étant donné que le cédant touche pour la vente du terrain le prix fort du marché tout comme s'il l'avait vendu à un particulier. La Commission propose dès lors de limiter le bénéfice de l'exemption fiscale sur les plus-values réalisées sur la vente de terrains aux seules aliénations faites à l'Etat, aux communes ou aux syndicats de communes en dehors du droit de préemption que leur réserve le titre 2 du projet de loi.

Comme il résultait clairement du texte de cet article que l'hypothèse envisagée d'une aliénation au titre du droit de préemption visait uniquement les terrains aliénés au Fonds du logement, il n'y a pas de raison de supprimer les syndicats de communes de la mesure proposée.

Amendement 5

La Commission propose de remplacer l'**article 33** (nouvel article 31), point 2, par le texte suivant:

„2. L'article 29 est complété par le paragraphe (5) suivant:

„(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.“ “

Commentaire

Il s'agit de préciser le cercle des personnes pouvant bénéficier des logements à coût modéré.

*

Une copie de la présente est adressée pour information à Madame Octavie MODERT, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement et à Monsieur Fernand BODEN, Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

Tout en vous sachant gré de bien vouloir faire aviser les amendements ci-dessus dans un délai permettant à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi fin mai ou début juin 2008, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

5696/16

N° 5696¹⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

1. **promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
2. **sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,**
3. **modification**
 - a) **de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
 - b) **de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;**
 - c) **de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - d) **de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;**
 - e) **de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;**
 - f) **de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - g) **de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(6.5.2008)

Par dépêche en date du 10 avril 2008, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Le texte respectif des amendements, adoptés le 9 avril 2008 par la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des députés, était à chaque fois accompagné d'un commentaire.

Amendements 1 à 3

Ces amendements ne donnent plus lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 4

Si, dans le projet initial et la série d'amendements faisant l'objet de la dépêche du 18 janvier 2008, l'exemption fiscale de la plus-value sur les terrains aliénés à l'Etat, aux communes et syndicats de

communes ne s'appliquait que dans le cadre du Titre 2 – *Du droit de préemption*, l'amendement sous revue prévoit que désormais cette exemption ne s'applique précisément pas au Titre 2, au motif que le vendeur obtient dans ce cas le prix fort du marché. L'approche des auteurs ne manque pas de déboussole le Conseil d'Etat, qui marque évidemment son accord avec le rétablissement, dans la dernière mouture des textes, des syndicats de communes, dont il avait demandé la suppression, au motif que ces syndicats ne disposaient pas d'un droit de préemption.

Amendement 5

La dernière version du texte a pour le moins, de par la référence aux destinataires des terrains ou des logements, le mérite d'introduire des critères (personnes éligibles dans le cadre de la poursuite de l'objectif d'accès au logement) qui pourront aussi servir de repères, fussent-ils indirects (voir par exemple l'article 9 de la loi modifiée du 25 février 1979), pour la fixation des prix de vente ou de location. L'argumentation des auteurs de la série d'amendements que le Conseil d'Etat a avisés le 18 mars 2008, à savoir que l'affectation d'une partie de grands projets immobiliers à la réalisation de logements à coût modéré relève du pouvoir des autorités publiques de réglementer l'usage de la propriété privée, trouvera pour le moins un appui tant soit peu concret et objectif dans le texte légal même.

Le Conseil d'Etat peut lever son opposition formelle à la disposition en question, même s'il considère que toutes les réserves qu'il avait formulées antérieurement ne tombent pas pour autant avec le nouveau texte amendé.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 mai 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

5696/17

N° 5696¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,
3. modification
 - a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
 - b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES,
DU TOURISME ET DU LOGEMENT**

(20.5.2008)

La Commission se compose de: M. Norbert HAUPERT, Président-Rapporteur; MM. Eugène BERGER, Xavier BETTEL, Lucien CLEMENT, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Jacques-Yves HENCKES, Mme Françoise HETTO-GAASCH, MM. Henri KOX, Marcel SAUBER, Jos SCHEUER et Mme Vera SPAUTZ, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

En date du 8 mars 2007, le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Au texte étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière avec des explications y relatives.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre des Métiers le 25 mai 2007, la Chambre des Employés Privés le 7 juin 2007, la Chambre de Commerce le 12 juin 2007, la Chambre de Travail le 15 juin 2007, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 3 juillet 2007 et la Chambre d'Agriculture le 25 juillet 2007.

A part les Chambres professionnelles, la Chambre des Notaires, le Syvicol et l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC) ont émis des avis respectivement les 5 juillet 2007, 18 septembre 2007 et 8 novembre 2007.

Le 22 mars 2007, le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission parlementaire par Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement. Au cours de cette même réunion, la Commission a désigné le rapporteur en la personne de son Président Monsieur Norbert Hauptert.

La Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a procédé à un premier examen du texte lors des réunions des 26 avril, 9 mai, 24 mai, 6 juin, 14 juin, 20 juin, 28 juin et 5 juillet 2007.

En date du 12 septembre 2007, un amendement gouvernemental a été transmis au Conseil d'Etat. Le 8 octobre 2007, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a arrêté une série d'amendements qui ont été transmis à la Haute Corporation le 9 octobre 2007.

L'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 27 novembre 2007, a été examiné lors de la réunion du 20 décembre 2007 ainsi que celle du 10 janvier 2008.

Suite à l'avis de la Haute Corporation, la commission parlementaire a arrêté en date du 17 janvier 2007 une série d'amendements qui furent transmis par dépêche du Président de la Chambre des Députés au Conseil d'Etat pour avis le 18 janvier 2008.

Au cours de sa réunion du 20 mars 2008, la Commission a examiné l'avis complémentaire du 18 mars 2008 du Conseil d'Etat.

Le présent rapport fut analysé et adopté dans ses grandes lignes au cours de la réunion du 9 avril 2008. A la même occasion furent arrêtés quelques amendements supplémentaires dont fut saisi le Conseil d'Etat en date du 10 avril 2008. Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat y relatif date du 6 mai 2008 et fut examiné par la Commission lors de sa réunion du 20 mai 2008, date à laquelle le projet de rapport fut également adopté dans sa version définitive.

*

2. HISTORIQUE

2.1 Débat d'orientation sur la politique du logement du Gouvernement

En mars 2003 a eu lieu à la Chambre un débat d'orientation sur la politique du Gouvernement en matière de logement. Celui-ci avait été préparé par la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement (appelée „Commission du Logement“ dans la suite du présent rapport) à travers une série de réunions au cours desquelles pas moins de 22 administrations, ministères, associations et organismes ont été auditionnés.

Dans son rapport, la Commission du Logement a retenu que les mesures suivantes devraient être concrétisées en priorité:

- la création de logements à coût modéré destinés à la location;
- la réduction des coûts des terrains à bâtir par
 - l'augmentation de l'offre de terrains;
 - le passage d'un urbanisme à consommation extensive de terrains à une architecture à utilisation plus rationnelle et intensive du terrain à bâtir, afin de réduire le coût de la construction dont le prix du terrain est un élément essentiel;
- la création de réserves foncières;
- le recours plus systématique au bail emphytéotique;
- le raccourcissement des procédures d'approbation d'un lotissement (PAP).

La Commission du Logement a par ailleurs souligné qu'étant donné que les communes auraient un rôle important à jouer dans le domaine de la création de logements sociaux et la mise en oeuvre de

lotissements, une réflexion approfondie devrait être menée au niveau du Gouvernement au sujet de la capacité financière des communes, étant donné d'une part les dépenses subséquentes à l'accroissement de la population et, d'autre part, les frais inhérents aux attributions nouvelles (comme p. ex. l'éducation précoce, les structures d'accueil, etc.) qui sont assignées aux communes par l'Etat.

En ce qui concerne les prix des terrains à bâtir, la Commission du Logement était d'avis que la flambée des prix ne serait pas due à une pénurie de terrains disponibles mais plutôt à une insuffisance de l'offre de terrains sur le marché. Contrairement à l'avis de certains interlocuteurs, elle n'a donc pas préconisé un élargissement des périmètres d'agglomérations existants, mais a plutôt plaidé en faveur de mesures à prendre afin d'encourager – voire même de provoquer – une augmentation de l'offre de terrains sur le marché.

La Commission du Logement a notamment invité le Gouvernement et les communes à créer leurs propres réserves foncières afin de pouvoir agir sur l'offre de terrains à bâtir et éviter à l'avenir les flambées de prix auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui. D'après son avis, pour des raisons diverses, notamment le problème de la spéculation et de la rétention de terrains à bâtir, le marché n'est pas à même de résoudre tous les problèmes du logement par sa propre dynamique. Les pouvoirs publics devraient pouvoir intervenir sur le marché notamment en agissant sur l'offre de terrains. A cet effet, ils devraient se donner les moyens pour constituer des réserves foncières, notamment en renforçant la collaboration entre communes et l'Etat et en instituant un droit de préemption au bénéfice des communes sur les terrains offerts à la vente sur leur territoire. Ces réserves pourraient être constituées à l'intérieur du périmètre de construction et, suivant les orientations du nouveau programme directeur d'aménagement du territoire, même à sa périphérie.

La Commission du Logement a constaté que ni les terrains vagues à l'intérieur des agglomérations, ni les immeubles abandonnés ne contribueraient à l'embellissement d'une localité et que leur mise sur le marché immobilier pourrait aider à augmenter sensiblement l'offre d'immeubles bâtis et de terrains à bâtir. Afin d'enrayer la rétention de terrains à bâtir pour des raisons de spéculation et d'éviter que des maisons entières ne restent inhabitées par manque d'intérêt de leur propriétaire, la Commission était d'avis que les communes devraient pouvoir réagir en faisant valoir leur droit d'obligation de construire et en appliquant une taxe élevée sur les maisons non habitées et les terrains non affectés à la construction. Cette taxe devrait également pouvoir être appliquée aux logements réaffectés en espaces de bureau. Le taux de la taxe devrait être modulé en fonction de la durée de rétention et différencié suivant que les terrains sont déjà viabilisés ou font partie d'une zone à urbaniser. Cette imposition pénalisante pourrait le cas échéant être assortie de l'option pour les propriétaires de faire reclasser leurs terrains en zone verte. Ne seraient pas à considérer comme rétention de terrains à des fins de spéculation, les terrains agricoles en exploitation ainsi que les terrains à bâtir que le propriétaire veut réserver à ses enfants aux fins de construction d'une maison servant à leur habitation personnelle.

Par ailleurs, la Commission du Logement a constaté que le rapport de l'impôt foncier n'est plus adapté aux circonstances de notre société et qu'il n'est nullement en relation avec les frais administratifs qu'il engendre. L'impôt foncier pourrait d'autre part constituer une source plus importante de financement des communes et la Commission propose de le soumettre à une révision totale tout en excluant les terrains agricoles en exploitation d'une imposition plus sévère.

C'est sur base de ces réflexions qu'à la suite du débat d'orientation, la Chambre des Députés a voté une motion qui, dans son dispositif, a repris la plupart des points soulevés ci-avant qui constituent aujourd'hui la toile de fond du présent projet de loi.

2.2 Déclaration gouvernementale

Dans le programme de coalition annexé à la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, le Gouvernement s'est engagé à persévérer dans une politique active du logement. En fait, dans le volet dédié au Département du Logement, il a été tenu compte des conclusions du débat d'orientation de mars 2003:

La politique du logement sera conduite de manière transversale, touchant des éléments de politique intérieure et d'urbanisme, tout en s'insérant dans la politique générale d'aménagement du territoire. Elle sera menée par le Gouvernement en collaboration avec les communes, qui disposent de compétences importantes dans le domaine de la construction immobilière ainsi que dans celui de la fiscalité foncière. (...)

Le programme d'action national en matière de logement visera principalement une augmentation de l'offre de logements, conduisant à une maîtrise des prix du marché immobilier. L'endiguement des prix constitue le défi le plus important de la politique du logement. Il sera poursuivi avec détermination par le Gouvernement.

(...)

Le Gouvernement proposera l'institution d'un dispositif plus contraignant afin de parvenir à une augmentation sensible de l'offre immobilière. L'impôt foncier sera réformé dans cette perspective, et son taux relevé de manière substantielle pour l'application de cet impôt à des cas de rétention immobilière dans un but de spéculation. S'agissant d'un impôt communal par essence, une réforme de l'impôt foncier ne supprimera pas la possibilité de modulation du niveau précis de l'impôt. Celui-ci continuera d'évoluer dans une fourchette raisonnable. Cette réforme pourra également contenir l'introduction d'une taxe spéciale sur des immeubles bâtis qui ne sont pas occupés pendant une certaine période. Elle portera également sur la notion de la valeur unitaire.

(...) Afin de pouvoir assumer ce rôle actif, les pouvoirs publics devront procéder à l'acquisition conséquente notamment de terrains destinés à la construction. La propriété de suffisamment de terrains à construire est le préalable nécessaire au recours nettement plus systématique à l'instrument de l'emphytéose, qui devra également faire l'objet d'une révision juridique. Comme dans le passé, le Fonds (du logement) recourra exclusivement à l'emphytéose pour les logements qu'il construit aux fins de vente.

L'acquisition par l'Etat et les communes de terrains potentiellement constructibles servira à la création d'une réserve foncière publique qui devra être utilisée de manière largement identique par les deux niveaux de pouvoir. (...) Afin de faciliter la création de cette réserve foncière publique, le Gouvernement envisage la création d'un droit de préemption immobilière au profit des collectivités publiques. L'application de ce droit sera cependant conditionnée de manière à en éviter un usage abusif.

2.3 Déclaration du Premier Ministre sur l'état de la Nation

Dans la déclaration gouvernementale sur la situation économique, sociale et financière du pays du 2 mai 2006, le Premier Ministre a annoncé le paquet „Logement“ ainsi que les autres mesures envisagées par le Gouvernement pour affronter ensemble avec les communes les problèmes qui se posent sur le marché du logement.

Après avoir esquissé les principales mesures du pacte logement qui font l'objet du présent projet de loi, le Premier Ministre conclut: „*Wa mer et fäerdeg bréngen d'Offer u Bauterraine méi grouss an domat d'Bauterraine méi bëlleg ze maachen, da wier ech frou. Wa mer nach eng Kéier scheiteren – Staat a Gemengen zesummen –, da weess ech menger Hänn kee Rot méi*“.

En date du 26 janvier 2007, le Conseil de Gouvernement a marqué son accord avec le projet de loi sous rubrique et a ainsi réservé une suite concrète aux mesures annoncées dans la déclaration gouvernementale et dans la déclaration sur l'état de la Nation susmentionnées.

*

3. OBJECTIFS DU PROJET DE LOI ET MESURES PROPOSEES

Le présent projet poursuit principalement deux objectifs, l'un à court terme et l'autre à moyen et à long terme.

A court terme, le projet vise à augmenter l'offre de logements et de terrains à bâtir avec comme conséquence une stabilisation voire une réduction du coût de l'habitat.

A moyen et à long terme, l'objectif du projet consiste à doter les instances publiques de réserves foncières leur permettant d'intervenir sur le marché du foncier en cas d'offre insuffisante afin d'éviter une flambée des prix à laquelle nous assistons aujourd'hui. Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi propose une série de mesures dont les unes sont plutôt de nature à encourager l'offre sur le marché immobilier, tandis que les autres ont un caractère plutôt dissuasif à la rétention d'immeubles dans un but spéculatif.

3.1 Mesures incitant les communes à se développer

Le débat d'orientation avait relevé le problème des communes à se développer par crainte des charges récurrentes provoquées par une extension trop rapide. Or, la participation des communes au développement du logement est cruciale pour garantir une politique dynamique de l'habitat. Le pacte logement que le Gouvernement se propose de conclure avec les communes constitue l'axe central du projet de loi. Il implique d'une part pour les communes de viser par la création de nouveaux logements une augmentation de leur population au-delà d'une croissance normale tout en respectant certaines conditions dans le développement de leur territoire, et d'autre part, pour le Gouvernement de participer au financement des équipements s'imposant par cet accroissement moyennant paiement d'une contribution par habitant dépassant la croissance normale.

Par ailleurs, le projet de loi propose de relever de 40% à 50% la contribution de l'Etat à l'acquisition de terrains par les communes destinés à la construction de logements sur base d'un contrat d'emphytéose ou de droit de superficie. Cette contribution restera entièrement acquise à la commune même en cas de lotissement des terrains par un promoteur privé.

3.2 Mesures favorisant la création de réserves foncières par les instances publiques

Afin de mettre les instances publiques en mesure de se constituer des réserves foncières leur permettant d'agir en cas de besoin sur l'offre du marché foncier, le projet prévoit un droit de préemption au profit de l'Etat, des communes et du Fonds de logement. Ce droit n'est pas général, mais est limité par pouvoir préemptant à des terrains se trouvant dans des zones bien déterminées. Notons que le droit de préemption des instances publiques s'exerce au prix du marché, c'est-à-dire au prix auquel le vendeur aurait réussi à céder son terrain à un particulier.

Une autre mesure qui devrait encourager les particuliers à céder leurs terrains à un acquéreur public consiste en l'exemption fiscale de la plus-value et du bénéfice de spéculation réalisés sur cette cession si elle s'effectue au profit d'un acquéreur public. Cette mesure devrait permettre aux pouvoirs publics de se constituer des réserves foncières à un prix inférieur au prix du marché puisque l'exemption fiscale permet au vendeur une plus grande marge sur le prix de vente réellement touché.

3.3 Mesures devant contribuer à réduire le prix des logements

Les précisions apportées à la législation sur le bail emphytéotique et le droit de superficie devraient inciter les particuliers à avoir à l'avenir plus souvent recours à ces instruments lors de l'acquisition d'un logement. L'emphytéose et le droit de superficie permettent de neutraliser en quelque sorte le prix du terrain ce qui devrait contribuer à réduire sensiblement la valeur actuelle du logement à acquérir.

L'obligation pour le promoteur d'un lotissement dépassant 1 ha de réserver 10% de la surface au logement à coût modéré ne devrait pas seulement assurer une certaine mixité sociale de la population locale, mais également contribuer à un accroissement substantiel de l'offre de logements de cette catégorie permettant à davantage de personnes à revenu modeste d'accéder à la propriété d'un logement.

Une des mesures imposées par le pacte logement aux communes devrait résider dans l'obligation d'une utilisation plus rationnelle du foncier avec pour conséquence une réduction du coût des constructions.

3.4 Mesures devant avoir une incidence directe sur l'offre d'immeubles

Les taxes spécifiques pouvant grever les immeubles bâtis non affectés au logement et les terrains à construire laissés en friche pour des raisons de spéculation, ont pour objectif d'amener leurs propriétaires à offrir ces immeubles sur le marché immobilier. Il en est de même de la taxe obligatoire de non-affectation à la construction des terrains viabilisés.

L'actualisation de l'impôt foncier devrait également constituer un élément encourageant les propriétaires de terrains à bâtir de faire fructifier leur patrimoine en le vendant ou en y construisant un immeuble plutôt que de le laisser en friche et improductif.

L'objectif du présent projet n'est pas d'amener une réforme en profondeur de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain en vue de simplifier les mesures et de raccourcir les procédures de réalisation de PAG et de PAP. Tel sera l'objet d'un projet de loi à part en préparation par le Ministre de l'Intérieur. En attendant cette réforme, le présent projet prévoit quelques mesures ponctuelles raccourcissant la procédure d'obtention d'un PAP ce qui devrait avoir une influence directe sur le volume d'offre de terrains à construire et par conséquent le prix du foncier.

Notons encore que le projet prévoit quelques adaptations des législations sur l'aménagement communal, sur l'aide au logement ainsi que sur le bail à loyer qui constituent plutôt des modifications formelles aux textes actuels que des mesures destinées à promouvoir la politique du logement du Gouvernement.

*

4. TRAVAUX DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

4.1 Examen du projet de loi

Sans attendre l'avis du Conseil d'Etat, la Commission du Logement a procédé à une analyse du projet article par article aux fins de se faire sa propre opinion sur les mesures envisagées et de proposer le cas échéant des amendements dont la Haute Corporation pourrait tenir compte dans l'élaboration de son avis.

4.1.1 *Pacte logement*

Bien que de l'avis de la Commission du Logement, les communes ne constituent pas le principal responsable de la situation actuelle sur le marché du logement, elle est cependant d'accord de constater que l'attitude hésitante de beaucoup de communes dans le domaine a constitué un frein à l'expansion de la construction de logements et que le paquet de mesures proposé comporte les instruments nécessaires pour faire face aux problèmes qui se présentent sur le terrain. La Commission du Logement partage l'avis des auteurs du projet de loi que le problème ne pourra être résolu que de manière concertée et en étroite collaboration avec tous les acteurs concernés.

La Commission du Logement est consciente que dans la foulée de la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, certaines communes rurales ont consenti des efforts substantiels pour augmenter le parc logement sur leur territoire. Afin de ne pas exclure du bénéfice du pacte logement ces communes ayant connu un accroissement non négligeable de leur population au cours des cinq années précédant la mise en vigueur de la présente loi, la Commission est d'avis qu'on devrait leur accorder le choix d'opter pour une prise en compte de la période de calcul de la participation financière de l'Etat prévue par le pacte, s'étendant des années 2003 à 2012 au lieu des années 2007 à 2016. Ce choix facilitera surtout aux communes rurales qui ont connu une forte progression de leur population au cours des dernières années à adhérer au pacte logement. La Commission du Logement a proposé un amendement au projet de loi tenant compte de ces réflexions.

4.1.2 *Droit de préemption*

En ce qui concerne le droit de préemption, la Commission du Logement s'est longuement attardée sur la notion de terrain adjacent, sur la valeur du compromis de vente, sur les terrains échangés et sur le droit de préemption reconnu à l'Etat. Concernant ce dernier point, le responsable du Ministère de l'Aménagement du Territoire précise que le droit de préemption de l'Etat ne pourra s'exercer que dans le cadre des plans sectoriels qui sont publiés au Mémorial. Quant au compromis qui vaut vente, le texte du projet en tient compte en précisant que „*toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption visé à l'article 3*“. En ce qui concerne la notion de terrain adjacent, la Commission du Logement est d'avis qu'il faudrait la préciser dans le commentaire des articles.

En ce qui concerne l'échange de terrains, la Commission du Logement a proposé d'amender le projet en ce sens que les échanges de terrains, sans soulte ou avec soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain à préempter, ne tombent pas sous l'application du droit de préemption. Par ailleurs, la majorité de la Commission n'est pas d'avis que le droit de préemption contribuera à augmenter la surchauffe des prix étant donné que le prix payé par le pouvoir préemptant ne pourra pas différer du prix indiqué dans le dossier de notification du notaire.

La Commission du Logement a encore invoqué le problème du droit de préemption de l'emphytéote et du superficiaire et a décidé de proposer un amendement afférent.

4.1.3 Bail emphytéotique et droit de superficie

Concernant le bail emphytéotique et le droit de superficie, la Commission du Logement a discuté le problème de la durée minimum du droit d'emphytéose et du droit de superficie en cas de droit portant sur un immeuble bâti destiné au logement ainsi que le traitement fiscal de faveur pour les revenus générés aux propriétaires. Pour ce qui est de la durée de l'emphytéose, la Commission du Logement propose un amendement prévoyant que si l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, la durée minimum sera portée à 49 ans.

4.1.4 Taxe spécifique

Dans le cadre des discussions, le Ministre du Logement a précisé qu'il est prévu que l'introduction de la taxe spécifique constituera une des conditions posées à la conclusion d'un pacte logement avec les communes.

Concernant la constatation de l'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction des immeubles visés par la taxe, la Commission du Logement est d'avis que cette mission ne pourra être confiée dans le cadre de la législation actuelle aux agents de la zone bleue, mais qu'elle incombe, comme il est précisé à l'article 20 du projet de loi, aux agents communaux habilités à cette fin par le collègue des bourgmestre et échevins.

4.1.5 Mesures fiscales

Certains membres de la Commission du Logement sont d'avis que les dispositions de l'article 30 sont anticonstitutionnelles. La Commission du Logement décide de se référer à l'avis du Conseil d'Etat dès qu'elle en sera saisie. D'aucuns veulent faire croire que les dispositions de l'article 30 provoqueront plutôt une surenchère des terrains qu'une baisse des prix. La majorité de la Commission ne peut pas se rallier à cet avis.

Sur demande d'un membre de la Commission, le Directeur de l'Administration des Contributions Directes précise que l'exemption fiscale prévue par l'article 30 joue également en cas d'aliénation de terrains à l'Etat ou à la commune pour des motifs autres que la construction de logements.

La Commission du Logement rend attentif au fait que l'article 31 confère une base légale à l'exercice d'activités commerciales (lotissement de terrains dans le présent cas) par les communes et syndicats de communes.

4.1.6 Impôt foncier

Le Directeur de l'Administration des Contributions Directes explique que l'insertion d'un nouveau paragraphe dans la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs (CewG) permet à l'Administration des Contributions Directes de classer à l'avenir les immeubles non bâtis en 2 catégories: les terrains à bâtir à des fins d'habitation et les autres immeubles non bâtis.

Une modification de la loi sur l'impôt foncier fixe le taux d'assiette dorénavant applicable aux terrains à bâtir à 15 pour 1.000 pendant les deux premières années, et à 100 pour 1.000 à partir de la 3e année. Comme le règlement grand-ducal fixant le rapport entre les taux communaux des impôts fonciers A (propriétés agricoles et forestières) et B (immeubles bâtis et non bâtis) sera abrogé, les communes seront libres de taxer davantage les immeubles bâtis ou non bâtis, et plus particulièrement les terrains à bâtir.

Le Directeur précise que son administration ne peut procéder à l'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation et fixer la nouvelle valeur unitaire qu'après avoir reçu de la part de la commune le relevé précisant pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation la situation cadastrale, la superficie, la désignation du propriétaire ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions de terrain à bâtir. La nouvelle valeur unitaire pour ces terrains est fixée ensuite par l'Administration et communiquée au propriétaire. L'impôt foncier est fixé ensuite par la commune en application du taux d'assiette imposée par la loi et du taux de majoration décidée par le conseil communal.

4.1.7 Dispositions modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Sur la question de la Commission pourquoi les promoteurs privés ne pourront en cas de construction de logements à coût modéré bénéficier des mêmes avantages financiers que les promoteurs publics comme le Fonds du logement, le Ministre du Logement explique à l'aide de l'exemple de la société Socimmo S.A. qu'une telle aide est possible si le promoteur privé accepte les mêmes conditions de vente desdits logements que les promoteurs publics.

Il est encore précisé qu'en application du dernier astérisque du point 5, le Fonds du logement pourra également se charger de la gestion des logements locatifs des communes si celles-ci lui en font la demande.

Sur la question de la Commission de savoir si en application du point 4 de l'article 32 du projet, le Fonds pourra également détenir une participation dans une entreprise de construction, le Ministre du Logement réplique que cela lui semble peu réaliste étant donné que les participations du Fonds du logement doivent être autorisées par le Gouvernement.

4.1.8 Dispositions amendant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Pour l'examen des articles modifiant la loi de 2004 sur l'aménagement communal, une commission jointe réunissant les membres des commissions du Logement et de l'Aménagement du Territoire a été convoquée. Sur la question de la commission si le nouvel alinéa 3 ajouté au paragraphe (2) de l'article 24 de ladite loi ne constitue pas une atteinte à l'autonomie communale, les représentants du Gouvernement répliquent qu'il importe d'apporter des précisions au texte de la loi en question et que par ailleurs un des buts du projet de loi à l'étude est de freiner le renchérissement des coûts liés au logement.

Concernant le paragraphe 3 ajouté à l'article 29 de la loi (10% des terrains d'un lotissement d'une surface supérieure à un ha réservés à des logements à coût modéré), la commission voudrait savoir comment la disposition fonctionne en pratique. Il est précisé que dans le cas de la commune de Mamer, c'est la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) qui a repris la réalisation des logements à coût modéré imposés par la commune. A la question si un promoteur n'aurait pas avantage à scinder dans ce cas son lotissement en parcelles ne dépassant pas un ha, ce qui lui conférerait un avantage certain, le Ministre du Logement répond qu'une telle opération n'est pas possible légalement. Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de remarquer que l'ancienne loi de 1937 sur l'aménagement communal renfermait une disposition plus contraignante sans doute permettant aux communes de fixer le prix de vente des immeubles, disposition qui n'a pas été reprise par la loi de 2004.

Quant à la modification de l'article 34 de la loi de 2004 (précision des cas dans lesquels une indemnité compensatoire pourra être demandée par les communes), certains membres de la commission jointe s'étonnent de la démarche du Gouvernement tendant à priver les communes d'une source de recettes d'autant plus que son application pratique n'a pas donné lieu à des problèmes majeurs. Le Ministre de l'Aménagement du Territoire réplique que la modification a été motivée par l'arrêt du tribunal administratif dans l'affaire de la commune de Sanem donnant droit à l'utilisation de l'indemnité compensatoire à d'autres fins que celles liées à la réalisation d'un PAP. Il tient à rappeler que le but du projet de loi à l'étude consiste à réduire le prix du foncier. Or, il lui semble illogique que pour la réalisation d'un PAP d'une seule maison, le promoteur devrait payer une indemnité compensatoire à la commune. Le Ministre croit pouvoir se souvenir par ailleurs que l'idée du législateur à l'époque était de lier les recettes provenant de l'indemnité compensatoire à des dépenses ayant un lien avec le projet de lotissement sur lequel elle se grève.

4.2 Examen des avis des Chambres professionnelles et organismes consultés

4.2.1 Appréciation générale du projet

La **Chambre des Métiers** soutient la politique du Gouvernement tendant à accroître la mise sur le marché de terrains à bâtir à des prix abordables. Si une partie de la population ne disposait plus des

moyens nécessaires pour acquérir un logement, l'artisanat en général et le secteur de la construction en particulier, seraient les premiers à en pâtir.

Le marché actuel du logement étant la résultante d'une demande vigoureuse, la Chambre craint que l'objectif fondamental du projet étant de faire baisser sinon de stabiliser de manière durable le prix du foncier et de l'habitat ne sera pas atteint. D'après la Chambre, certaines mesures prévues dans le projet iraient même à l'encontre de cet objectif.

D'après la **Chambre de Commerce**, une politique active de logement et d'aménagement du territoire doit impérativement s'inscrire dans une logique de développement durable.

La Chambre estime le projet prématuré puisqu'une réforme d'une telle ampleur nécessite une analyse détaillée de la situation actuelle du marché du foncier. Elle soutient le principe d'une plus grande association des communes dans une politique active du logement, doute cependant qu'elles aient les moyens nécessaires pour ce faire. Elle dénonce que le projet favorise de manière disproportionnée les promoteurs publics au détriment des promoteurs privés. Elle plaide pour un raccourcissement des procédures d'autorisation et une plus grande transparence, et craint que certaines mesures risquent d'augmenter encore le coût de l'immobilier.

La **Chambre des Employés Privés** adopte une approche générale positive à l'égard du projet et salue la volonté du Gouvernement d'intervenir davantage sur le marché du logement pour accorder à chacun le droit d'accès à un logement convenable.

La **Chambre de Travail**, tout en critiquant l'extrême tardivité du projet, reconnaît néanmoins la pertinence a priori des mesures proposées. Elle est d'avis que rarement un projet a si délibérément et si indistinctement mis l'intérêt général au-dessus de l'intérêt et de l'égoïsme privé. Elle appuie pleinement le projet sous réserve de quelques observations ponctuelles.

La **Chambre d'Agriculture** constate que la flambée des prix du foncier ne se limite pas seulement aux terrains à bâtir, mais qu'elle a des répercussions substantielles sur les prix et la disponibilité des terrains agricoles, ce qui pose des problèmes aux agriculteurs dont les revenus n'augmentent pas aussi vite. Sans une meilleure gestion de territoire et un mécanisme de protection des espaces agricoles, la fonction résidentielle risque de dominer de plus en plus l'espace rural ce qui pourrait amener des conflits entre agriculture et résidentiel.

Selon la **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics**, il est *„hautement malhabile d'engouffrer dans un seul texte juridique autant de matières, certes liées par leur objectif commun, mais très disparates dans leur nature et leur approche“*. Elle aurait préféré voir le projet scindé en plusieurs composantes plus allégées.

Par ailleurs, la Chambre marque son plein appui à l'objectif déclaré du Gouvernement d'enrayer la hausse des prix des terrains. A son avis, *„l'Etat comme défenseur de l'intérêt public, est parfaitement dans son rôle s'il définit les limites à ne pas transgresser, s'il fixe les règles de jeu à observer et s'il injecte dans le marché des incitations financières ou prélève des taxes“*.

Le **Syvicol** appuie la démarche du Gouvernement concernant le projet en question. A son avis, la réussite du projet dépend largement des moyens financiers et des réserves foncières des communes. Il considère que le projet ne tient pas suffisamment compte de considérations sociales.

L'**Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC)** étant constamment confrontée à des doléances ayant trait au droit de la construction, appuie l'initiative du Gouvernement visant à permettre à chaque citoyen d'accéder à un logement décent à un prix abordable.

La **Chambre des Notaires** doute que la flambée des prix du foncier ait comme seule et principale origine la rareté des terrains constructibles. Elle estime que la flambée provient entre autres du fait que les acquéreurs potentiels veulent tous acheter leur terrain au même endroit (en pleine ville et près du lieu de travail). Afin de réduire l'incidence du coût du terrain dans la formation du prix des logements, elle préconise la construction en hauteur.

La Chambre des Notaires ne peut partager l'avis que les promoteurs privés restent „assis“ sur leurs terrains et sont ainsi à l'origine de la flambée des prix. Elle croit plutôt que c'est grâce aux promoteurs privés qu'il y a encore une offre de terrains mis en valeur sur le marché.

Comme, dans le cadre de son analyse des avis des Chambres professionnelles, la Commission du Logement a discuté également le rapport intermédiaire du **Dr. Ewringmann** sur la „*Wohnungsbauentwicklung im Rahmen nachhaltiger Raum- und Landesplanung in Luxemburg*“, qui ne fait pas l'objet d'un document parlementaire, il a néanmoins été jugé opportun de tenir compte des remarques de l'expert allemand dans le présent rapport. D'après cet expert, „*der Gesetzentwurf enthält einige interessante und notwendige Ansätze, die für die Wohnungsbauentwicklung im Rahmen eines nachhaltigen Flächenmanagements in Luxemburg von Bedeutung werden können*“. Il considère plus particulièrement que l'introduction du droit de préemption, de la taxe d'inoccupation d'immeubles, de l'exemption fiscale de la plus-value, des modifications apportées aux droits d'emphytéose et de superficie ainsi que la miniréforme de l'impôt foncier comme un pas dans la bonne direction d'une maîtrise du foncier. Dr. Ewringmann est d'avis que le système actuel d'aide au logement devrait être lié à des critères sociaux et d'utilisation efficiente du foncier plus stricts; le système des finances communales devrait être soumis à une réforme en profondeur; le programme directeur et le concept IVL constituent une excellente base pour un aménagement et développement durables du territoire. Il propose d'ajouter au pacte logement des critères supplémentaires de compatibilité avec le concept IVL.

4.2.2 Le pacte logement

La **Chambre des Métiers** peut accepter le principe que les communes se voient attribuer une participation financière de l'Etat aux frais engendrés par l'augmentation de la population. Elle émet cependant des doutes à la question si ces aides constituent un incitant financier suffisant. Elle estime incontournable dans l'optique d'une utilisation efficiente des deniers publics, la recherche de synergies au niveau intercommunal pour ce qui est de la construction et de l'exploitation des équipements collectifs. Elle met en garde contre une publication des projets de construction au niveau de la convention à conclure entre ministère et commune qui pourrait inciter les propriétaires des terrains visés à revoir leurs prix vers la hausse.

La Chambre estime que l'option dont disposent les communes pour apporter leur soutien à l'élaboration des projets initiés par les promoteurs privés est trop floue. A son avis, les communes devraient s'engager à débloquent les projets de lotissement initiés par des promoteurs privés, et pour lesquels une minorité de propriétaires refuse d'aliéner leur terrain.

La **Chambre de Commerce** approuve la participation financière de l'Etat aux communes dans son principe mais doute que les montants mis en œuvre constituent un incitant financier suffisant. Elle regrette que le montant de l'aide soit indépendant de la situation financière des communes bénéficiaires. Elle déplore que le projet ne prévoie de sanctions en cas de non-exécution par les communes des engagements pris dans la convention. Elle regrette que ni l'exposé des motifs ni le modèle du pacte de logement ne traitent des espaces commerciaux et artisanaux de proximité qui devraient être aménagés si on veut éviter un accroissement de la circulation routière.

La **Chambre des Employés Privés** doute également que les montants des aides puissent constituer un incitant suffisant pour les communes. Elle regrette que le projet de loi ne prévoie de bilan évaluant le succès des mesures après une période de 10 ans.

La **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics** est d'avis qu'étant donné que le projet implique de nombreux décideurs publics, il pourra à terme générer un réel effet multiplicateur à condition que l'Etat parvienne à entraîner effectivement le secteur communal.

Le **Syvicol** craint que les communes qui ont beaucoup investi dans le foncier avant l'entrée en vigueur de la loi ne voient leurs efforts mal récompensés et plaide pour une plus grande souplesse dans l'application de la loi.

Tout en reconnaissant que certaines communes n'ont pas les moyens – surtout financiers – nécessaires pour devenir elles-mêmes actives dans le domaine du logement, la **Commission du Logement** estime toutefois que les instruments proposés par le projet ne sont pas mis en cause en tant que tels par les avis.

En ce qui concerne la longueur du parcours administratif menant à la réalisation d'un PAP, la Commission du Logement se demande s'il ne suffirait pas de demander l'avis du Ministre de l'Environnement en cas de PAG et que cet avis pourrait être abandonné en cas de PAP.

4.2.3 Le droit de préemption

La **Chambre des Métiers** et la **Chambre de Commerce** se demandent si l'institution d'un droit de préemption ne conduit pas à un renchérissement du prix des terrains sur le marché non subventionné du fait du gonflement de la demande provoqué par l'acquisition supplémentaire de terrains par les acteurs publics. Elles craignent que la mesure ne rallonge la durée des procédures.

Elles trouvent inadmissibles que les acteurs publics puissent user de leur droit de préemption pour des terrains pour lesquels un promoteur privé aurait effectué des démarches préalables et engagé des frais de préfinancement en amont de la signature de l'acte notarié. Elles sont d'avis que la procédure relative au droit de préemption devrait pouvoir être lancée dès le stade du compromis de vente sous la réserve de l'obtention des autorisations nécessaires. Selon ces chambres, dans le cas de figure d'un lotissement, le droit de préemption devrait s'exercer sur l'ensemble du projet de lotissement et non pas seulement sur certaines parcelles.

Sur le plan procédural, elles rappellent que le Ministre de l'Intérieur est appelé (article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988) à approuver les délibérations des conseils communaux portant création des diverses zones dans lesquelles le droit de préemption peut s'exercer. Dans un souci de simplification de la procédure, ces chambres suggèrent de supprimer cette approbation.

La **Chambre de Commerce** estime qu'une obligation des communes de construire des logements dans un certain délai prédéfini par le législateur sur des terrains acquis par préemption permettrait de réduire le risque de rétention et la hausse conséquente des prix. La Chambre déduit de l'intitulé du chapitre (droit de préemption – vente de gré à gré) que les apports de biens immobiliers à des personnes morales ne tombent pas sous le champ d'application du droit de préemption ce qui risque de donner lieu à des montages ayant comme principal but d'éviter l'application du droit. Par ailleurs, la Chambre estime que l'exercice du droit de préemption ne devrait ni retarder ni mettre en péril la création de sociétés dans des montages économiques planifiés sur plusieurs années visant à réaliser des activités commerciales (création d'une société en vue de réaliser un centre commercial). La Chambre propose dès lors que des apports à des sociétés ayant une finalité commerciale (et non de promotion ou de vente immobilière) devraient être exemptés de la procédure de préemption.

La **Chambre des Employés Privés** reconnaît la nécessité d'introduire un droit de préemption pour les pouvoirs publics afin de leur permettre de se constituer une réserve foncière au service d'une politique de maîtrise des prix du foncier. Elle fait cependant remarquer que cet instrument peut néanmoins constituer une limitation au droit de propriété de chacun. Elle estime que le projet devrait définir les motifs qui devront être invoqués par le pouvoir préemptant afin qu'il soit assuré que l'atteinte au droit de propriété via le droit de préemption sera proportionnée au but recherché.

La **Chambre de Travail** estime que la procédure de préemption est assez lourde et elle se demande si les délais ne pourraient être ramenés de trois à un mois.

La **Chambre d'Agriculture** s'oppose à un droit de préemption sur les terrains adjacents au périmètre qui à son avis pourrait avoir comme conséquence qu'un agriculteur ayant acquis un tel terrain à un prix agricole pour les besoins de son exploitation se verra, en cas de vente dudit terrain, imposé le droit de préemption du Fonds ou de la commune à un prix agricole.

Le **Syvicol** propose de réformer l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en vue de supprimer l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption.

La **Chambre des Notaires** est d'avis que le droit de préemption proposé par le projet va augmenter la pénurie en terrains et accélérer encore plus la montée des prix. En effet, la création d'un droit de préemption systématique au profit des pouvoirs publics devrait augmenter la demande qui exercera une nouvelle pression sur les prix. Par ailleurs, elle craint qu'un „jumelage du droit de préemption au profit des autorités publiques avec le pouvoir de ces autorités de gérer la reclassification des terrains et d'accorder les autorisations de construire pourrait conduire à des situations susceptibles d'abus“.

La **Commission du Logement** se demande si l'article 106 de la loi communale soumettant l'achat et la vente par une commune de terrains, dont la valeur dépasse un certain montant, à une autorisation préalable du ministre de l'Intérieur ne pourrait être supprimé. Du moins pourrait-on modifier le montant de la transaction qui est fixé par règlement grand-ducal.

En ce qui concerne la crainte des Chambres patronales de voir les communes ou le Fonds du logement compromettre les efforts des promoteurs privés par l'exercice de leur droit de préemption, Le Ministre du Logement souligne encore une fois qu'il n'est nullement dans l'intérêt des pouvoirs préemptant d'abuser de leur droit pour anéantir le travail d'un promoteur d'un projet ayant déjà conclu des compromis avec des propriétaires. Les zones auxquelles s'applique le droit de préemption sont définies dans le PAG et les promoteurs ont tout intérêt de s'informer au préalable auprès des communes. Après discussion, la Commission du Logement est finalement d'avis que les définitions précises et limitatives prévues par l'article 3 du projet devraient permettre en pratique d'éviter tout abus en la matière.

4.2.4 L'emphytéose et le droit de superficie

La **Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce**, tout en approuvant ces mesures, sont d'avis que le recours à ces modèles présuppose auprès de la population un changement profond de mentalité. Elles se demandent si les acteurs publics disposent des moyens financiers nécessaires pour acquérir des terrains sur lesquels l'emphytéose et le droit de superficie seront constitués.

La **Chambre de Commerce** regrette que l'emphytéote et le superficiaire d'un immeuble destiné à servir d'habitation ne bénéficient d'aucun abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription comme l'acquéreur d'un immeuble en usufruit et en nue-propriété (voir article 5 de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales).

La **Chambre des Employés Privés** salue la volonté du législateur de rendre ces mesures plus attractives. Elle est d'avis que pour garantir leur succès une large campagne de publicité et de promotion dans le grand public soit nécessaire. Elle appuie l'avis du Conseil Economique et Social (CES) recommandant une application systématique par les opérateurs publics de ces mesures consistant à louer le foncier, et rendant de ce fait l'accession à la propriété plus facile en réduisant de façon substantielle l'incidence terrain dans le coût total d'un logement.

L'**ULC** est très favorable à la modernisation de la législation en question et préconise une large campagne de publicité afin de modifier la mentalité des citoyens à l'égard de tels contrats. Elle soutient l'idée que ces contrats doivent contenir une clause permettant au bénéficiaire d'acquérir le terrain après un certain temps.

La **Chambre des Notaires** regrette que l'article 17 de la loi actuelle sur le droit d'emphytéose (liberté des parties de déroger aux dispositions de la loi) n'ait pas été maintenu. Elle estime que vu la tendance actuelle dans tous les domaines de la vie économique orientée vers la liberté contractuelle dans la mesure où l'ordre public n'est pas mis en cause, la suppression de l'article 17 va dans la direction opposée.

D'après cette Chambre, c'est le prix de la construction qui conditionne les prix d'acquisition d'un logement et l'emphytéose ne devrait pas constituer de solution miracle à la flambée des prix. L'emphytéose met la valeur refuge du terrain d'un logement en question. La plus-value du terrain revenant en fin d'emphytéose au propriétaire et l'emphytéote ne pourra en profiter.

4.2.5 La taxe communale spécifique sur certains immeubles

La **Chambre des Métiers** et la **Chambre de Commerce** peuvent approuver le principe d'une telle taxe mais elles craignent qu'elle ne se répercute sur le prix de vente des terrains. Elles estiment que pour être efficace la taxe devrait être obligatoire pour chaque commune, assez élevée pour être dissuasive, être uniforme quant à son montant et entrer en vigueur au même moment dans chaque commune.

La **Chambre de Commerce** se rallie à la proposition du CES de procéder à une évaluation périodique de l'efficacité de cette mesure.

La **Chambre des Employés Privés** marque son accord de principe à l'introduction d'une taxe sur la rétention des terrains constructibles et l'inoccupation d'immeubles bâtis. Elle émet cependant à son égard les remarques suivantes:

- la marge de manœuvre laissée aux communes pourrait entraîner un traitement différent des propriétaires d'une commune à l'autre;
- le projet ne précise pas les modalités concrètes d'une telle taxe;
- elle entrave la liberté de chacun de choisir la surface de terrain devant entourer sa maison;
- les cas d'exemptions devraient être clairement posés par le texte de loi même et devraient être complétés;
- la loi devrait mettre en place des contrôles par les communes du suivi de l'exemption invoquée par les propriétaires.

La **Chambre de Travail** estime qu'il faudrait obliger les communes à établir et percevoir la taxe. Elle insiste sur la précision du texte sur les cas d'exemption.

La **Chambre d'Agriculture** espère que les communes feront usage de la faculté leur réservée par le texte du projet d'exempter de la taxe spécifique les terrains exploités par un agriculteur qui sont situés à proximité de sa ferme. Elle met en garde contre toute tentative d'obliger de construire des logements sur ces terrains, qui constituent une grande facilité pour le déroulement des travaux à la ferme.

De l'avis de la **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics**, le manque de terrains pouvant être utilisés au développement de l'habitat dû à la rétention prolongée pour des raisons de spéculation justifie amplement la pénalisation fiscale envisagée. Elle plaide pour une application générale de la taxe dans toutes les communes.

L'**ULC** et le **Syvicol** sont favorables à une telle taxe qui à leur avis devrait être obligatoire pour chaque commune.

La **Commission du Logement** a longuement débattu du caractère obligatoire de la taxe. Dans le respect de l'autonomie communale et par souci de permettre également à une commune de freiner le développement de son territoire en ne contraignant pas les propriétaires à vendre leurs terrains par l'application de la taxe, la Commission propose de ne pas rendre la taxe obligatoire mais de prévoir un règlement type concernant le mode de fixation de la taxe tout en laissant aux communes la liberté d'en fixer le montant.

4.2.6 Les exemptions fiscales des plus-values et bénéfices de cession

La **Chambre des Métiers** se demande si le mécanisme d'exemption différent suivant la qualité du cédant (personne physique et promoteur de lotissements) ne porte atteinte au principe de l'égalité des personnes devant l'impôt (article 101 de la Constitution). Elle invoque le risque que le propriétaire (ne bénéficiant pas de l'exemption totale) cédant son terrain n'impute la „pénalité fiscale“ sur son prix de vente. Il s'en suit une discrimination des acquéreurs d'un bien immobilier sur le marché privé non subventionné. La Chambre regrette que les mesures fiscales introduites par la loi du 30 juillet 2002 ne soient pas reconduites.

La **Chambre de Commerce** trouve la mesure critiquable du point de vue juridique (rupture de l'égalité devant l'impôt) et du point de vue économique (contradiction entre l'instauration d'un droit de préemption au profit des autorités publiques sur des terrains autres que des terrains à bâtir et la discrimination des promoteurs privés du point de vue fiscal lorsqu'ils sont obligés de céder ces terrains auxdites autorités).

Par ailleurs, elle estime que l'exemption totale d'imposition prévue en cas de vente aux pouvoirs publics rend économiquement parlant moins intéressant le régime de transfert de plus-values immobilières prévu à l'article 102 (8) LIR qui permet entre autre une stimulation de l'investissement privé dans le logement locatif.

La Chambre est d'avis que la doctrine et la jurisprudence justifient l'assujettissement à l'impôt des autorités publiques par le souci d'éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises publiques et les entreprises privées. Elle s'interroge en outre sur la compatibilité de l'exemption fiscale des entreprises de lotissement publiques avec l'interdiction de principe des aides de l'Etat énoncée par l'article 87.1 du traité instituant la Communauté Européenne. Elle suggère une exemption fiscale pour les entreprises de lotissement de logements à coût modéré tant pour les entreprises du secteur public que du secteur privé. Cette mesure ne serait pas en contradiction avec le traité CE et constituerait un incitant non négligeable à la construction de logements à coût modéré.

La **Chambre des Employés Privés** estime que cette exemption fiscale pourrait entraîner une nouvelle hausse des prix des terrains puisque le vendeur d'un terrain à une personne privée serait tenté de répercuter la „pénalité fiscale“ sur le prix de vente. Si la mesure était maintenue, la Chambre propose d'inscrire dans le projet l'obligation de procéder à intervalles réguliers à une évaluation de son efficacité.

Pour des raisons d'équité et de justice sociale, la **Chambre de Travail** ne peut accepter cette mesure. A son avis, le vendeur cédant son terrain à des acteurs publics devrait être obligé de le céder à un prix se situant sensiblement en dessous du prix du marché étant donné qu'il bénéficie d'une exemption d'impôts sur la plus-value réalisée.

La **Commission du Logement** a discuté en long et en large la question de savoir si les mesures fiscales portent oui ou non atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt. Il a finalement été décidé d'attendre l'avis du Conseil d'Etat à ce sujet.

4.2.7 Les modifications concernant l'aide au logement

4.2.7.1 La participation financière de l'Etat à l'acquisition de terrains par la commune

La **Chambre des Métiers** insiste à nouveau sur sa revendication que la réalisation de logements à coût modéré ne devrait pas rester l'apanage des seuls promoteurs publics. Elle est d'avis que rien ne s'oppose à ce que les professionnels de l'immobilier voulant réaliser des logements à coût modéré obtiennent les mêmes aides pour acquérir des terrains en vue de la réalisation d'un tel projet suivant un cahier de charges à établir par les autorités publiques compétentes.

La **Chambre de Commerce** s'oppose également à cette distorsion de concurrence entre promoteurs publics et privés. Tout comme la Chambre des Métiers, elle exige que les promoteurs privés puissent également bénéficier des aides prévues par la loi de 1979. Elle demande à ce que le règlement grand-ducal prévu par ladite loi pour définir le promoteur privé soit pris dans les meilleurs délais.

La **Chambre des Employés Privés** approuve les hausses des aides qui à son avis devraient rendre le recours à l'emphytéose et au droit de superficie plus attractif.

La **Chambre de Travail** salue les modifications introduites par le projet. Afin d'inciter les personnes privées à investir dans le locatif à coût modéré, elle propose un abattement fiscal et des subventions pour travaux de rénovation.

4.2.7.2 L'extension des missions du Fonds du logement

La **Chambre des Métiers** est d'avis que si pénurie de logements il y a, celle-ci concerne avant tout la frange de population socialement et économiquement défavorisée. Le Fonds devrait concentrer ses efforts sur ce public cible, afin de faciliter son accès à un logement en propriété. Elle s'oppose à une extension des missions du Fonds du logement en ce qui concerne la détention de droits de participations financières et les acquisitions de terrains de toute nature.

Elle peut approuver l'attribution au Fonds du logement de responsabilités concernant la gestion du parc public de logements locatifs, sous réserve qu'il s'agisse de logements sociaux. Elle donne cependant à considérer que la prestation de ce service pourrait également être dévolue à un acteur privé.

La **Chambre de Commerce** s'interroge sur la raison de l'extension de la gestion par le Fonds à tout le parc public. Elle est persuadée que le secteur privé dispose d'autant de compétences techniques et de savoir-faire pour assurer cette gestion. A son avis, les communes devraient lancer systématiquement des marchés publics pour la gestion de leur parc locatif.

La Chambre approuve la prise de participations financières du Fonds du logement dans des sociétés dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions. Elle suggère de modifier l'article 65 de la loi de 1979 afin de soumettre les prises de participation à l'approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions.

La **Chambre des Employés Privés**, s'inquiétant des capacités des communes à mettre en œuvre l'ensemble des mesures instituées par le projet, espère que l'extension des missions du Fonds lui permettra d'épauler et de relayer les communes dans leurs missions relatives au logement.

4.2.8 Les modifications apportées à la loi modifiée du 19 juillet 2004

4.2.8.1 La taxe de participation au financement des équipements collectifs

La **Chambre des Métiers** approuve cette modification qui devrait contribuer à mettre un terme aux abus pratiqués par certaines communes.

La **Chambre de Commerce**, tout en approuvant les modifications proposées, appelle à une réforme plus profonde de cette loi, à élaborer en étroite collaboration avec tous les acteurs concernés.

Le **Syvicol** s'oppose à une fixation de cette taxe par règlement grand-ducal pour des raisons d'atteinte à l'autonomie communale. Il est, pour les mêmes raisons, contre un amendement de l'article 34 de la loi.

4.2.8.2 La réservation de 10% de la surface d'un lotissement de plus d'un ha au logement à coût modéré

La **Chambre des Métiers** est convaincue que cette mesure conduira à renchérir le prix des logements à construire sur les 90% du terrain restant visé par le PAP.

La **Chambre de Commerce** est d'avis que si la mesure présente en théorie l'avantage d'assurer une certaine mixité sociale de la population, elle conduira néanmoins à renchérir le coût des terrains à bâtir.

La **Chambre de Travail**, tout en saluant la mesure, estime que l'innovation introduite est trop bridée. Elle propose que la mesure joue dans tous les immeubles collectifs.

L'**ULC** espère qu'on n'arrivera pas à une division de la population encore plus prononcée qu'elle ne l'est déjà aujourd'hui. Elle met en garde contre toute création de zones compactes d'habitations à coût modéré et plaide en faveur de toute mesure favorisant la mixité sociale.

4.2.8.3 La taxe de non-affectation à la construction

D'après la **Chambre des Métiers**, l'introduction de cette taxe facilite une mise en œuvre plus large du mécanisme de l'obligation de construire tout en évitant aux responsables communaux de recourir à la procédure complexe de l'expropriation. Elle est d'avis que la taxe devrait également s'appliquer aux terrains à bâtir non affectés à la construction et situés dans des quartiers urbanisés (*Baulücken*).

La **Chambre de Commerce** approuve l'introduction de la nouvelle taxe. Elle est cependant d'avis que le délai de trois ans endéans duquel les travaux devraient être commencés ne devrait pas être un délai de rigueur. Elle suggère de prévoir la possibilité pour la commune d'accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

La **Chambre des Employés Privés** éprouve des difficultés de distinguer entre les terrains visés par la taxe spécifique et ceux visés par la taxe de non-affectation à la construction. Elle est d'avis qu'il faudrait préciser la différence entre ces taxes, selon l'étape de la phase de construction dans laquelle le propriétaire se trouve. La Chambre voudrait en tout cas avoir une clarification sur la possibilité de cumuler les deux types de taxes.

La **Chambre de Travail** est d'avis que le minimum prévu pour la taxe (0,5 euro/m²) n'est pas pertinent et risque fortement d'être improductif. Pour être efficace, la taxe doit être élevée, véritablement dissuasive et non susceptible d'être ajoutée au prix de vente. La Chambre suggère de relever le minimum de la taxe à 5 euros/m².

4.2.9 La modification de la loi sur l'évaluation des biens et sur l'impôt foncier

La **Chambre des Métiers** se doit de constater que cette séparation des terrains conduira à une imposition plus substantielle des terrains à bâtir et constitue, à côté de l'introduction de la taxe communale, en quelque sorte une deuxième pénalité sanctionnant la non-affectation de terrains à la construction. Il lui semble à la lecture des arguments avancés par les auteurs du projet, que le premier objectif de cette mesure serait celui de contribuer à l'assainissement de la situation budgétaire des communes plutôt que d'augmenter l'offre de terrains à bâtir.

La **Chambre de Commerce** déplore que le texte ne prévoie des cas de non-application des majorations du taux d'assiette pour les situations dans lesquelles le défaut de construction n'est point motivé par un but de spéculation. Elle craint que, tout comme la taxe de non-affectation à la construction, le relèvement substantiel de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir n'ait des répercussions négatives sur le prix de vente de ces terrains du fait de la répercussion de l'impôt par le propriétaire.

La **Chambre des Employés Privés** marque son accord avec l'augmentation de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation tout en se demandant si l'augmentation est suffisante pour être efficace.

Le **Syvicol** se félicite de la mesure prise par le Gouvernement qui à son avis ne peut cependant constituer qu'une étape dans la voie d'une réforme en profondeur de l'impôt foncier. Le syndicat des communes souligne que l'impôt foncier représente dans la plupart des pays européens une des sources de recettes la plus importante des collectivités locales alors qu'elle est dérisoire au Grand-Duché et nullement proportionnée aux efforts consentis pour son recouvrement. A son avis, „*pour transformer l'impôt foncier en véritable instrument d'une politique fiscale communale transparente et équitable, il n'y a dès lors pas d'alternative à une modification générale des valeurs unitaires. La marge de manœuvre des communes est en effet limitée, en raison de l'inadéquation des valeurs unitaires qui sont calculées jusqu'à ce jour en référence à la situation des prix de 1941*“.

4.2.10 Conclusions

La **Chambre des Métiers** estime que:

- si le projet de loi entend développer le logement à coût modéré ce qu'elle approuve, elle ne peut accepter le principe selon lequel ce marché serait l'apanage des seuls promoteurs publics. Elle est convaincue que le secteur privé pourrait fournir les mêmes prestations dans des délais et à un coût moindres et exige de mettre un terme à cette discrimination;
- seule une taxe nationale (rétention des terrains) dont le montant serait suffisamment élevé pour inciter les propriétaires de terrains à les céder, constituerait un instrument de pilotage efficace en la matière;
- elle peut approuver les aides étatiques aux communes;
- l'exemption d'impôts conduira à une hausse supplémentaire des prix;
- les mesures tendant à éviter les abus de certaines communes en ce qui concerne la participation au financement des équipements collectifs vont dans la bonne direction;
- l'assouplissement des procédures administratives n'est pas assez poussé.

Selon la **Chambre de Commerce**, le projet de loi ne comporte aucune projection d'impact budgétaire

- pour les dépenses engendrées par les achats fonciers des autorités étatiques et communales;
- pour les rentrées fiscales supplémentaires engendrées par l'imposition plus forte de la vente des biens immobiliers et des plus-values mobilières à court terme;
- pour les pertes fiscales engendrées par l'exonération de l'impôt sur le revenu des entreprises de lotissement des terrains des communes ou syndicats de communes.

D'après son avis, la distorsion de concurrence entre promoteurs publics et promoteurs privés occasionnée par le projet, ne pourrait se justifier que si la preuve était rapportée que le secteur public construit moins cher et soit actif sur un créneau du marché immobilier délaissé par le secteur privé.

Elle estime qu'un certain nombre de mesures risquent d'entraîner une hausse des prix fonciers:

- la non-prolongation des mesures fiscales prises par la loi du 30 juillet 2002;
- les frais engendrés par la procédure de préemption;
- l'augmentation considérable de l'impôt foncier;
- l'introduction de la taxe de non-affectation qui ne serait pas harmonisée;
- la réserve de 10% d'un lotissement de plus d'un ha au logement à coût modéré;
- le rôle accru des acteurs publics.

Le projet trouve l'assentiment de la **Chambre des Employés Privés**. Elle émet quelques réserves quant à l'efficacité de certaines mesures et insiste sur une évaluation des mesures proposées après un délai assez court à compter de la date de mise en vigueur de la loi.

La **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics** marque son accord de principe avec les objectifs et les finalités du projet de loi. Elle souhaite cependant une amélioration des solutions concrètes proposées pour sa mise en œuvre.

D'après l'**ULC**, le concept d'un pacte logement tel que prévu par le gouvernement pourra avoir beaucoup de retombées positives, en favorisant l'accès à un logement décent à un nombre plus important de résidents.

4.3 Amendements proposés par la Commission parlementaire

Suite aux examens du projet de loi et des avis des chambres professionnelles, la Commission du Logement a élaboré une série d'amendements dont les changements les plus significatifs apportés au projet sont les suivants:

1. Il est proposé de fixer un seuil minimum de croissance de 30 habitants par an afin que la commune puisse bénéficier de la participation financière de l'Etat. En effet, un des objectifs de la contribution est de soutenir les communes lors de la réalisation de nouvelles infrastructures résultant de l'accroissement de leur population. Or, ce besoin de nouvelles infrastructures ne se fait ressentir qu'à partir d'un certain accroissement de la population en nombre absolu.
2. Il est introduit la rétroactivité de la contribution financière de l'Etat sur les 5 dernières années pour les communes rurales notamment qui ont connu une forte progression de leur population au cours de cette période. Le premier paiement de la contribution qui se fera pour ces communes en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003.
3. L'augmentation de la contribution financière de 50% pour les communes jugées prioritaires par le Conseil de Gouvernement prévue par le projet initial est relevée à 70% pour les centres de développement et d'attraction (CDA).
4. Il est proposé d'exempter du droit de préemption les échanges de terrains avec ou sans soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain à préempter.
5. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, il est proposé qu'elle ne pourra être établie pour un terme inférieur à 50 ans.

6. La Commission du Logement propose d'introduire un droit de préemption pour l'emphytéote et le superficiaire en cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet de l'emphytéose ou du droit de superficie à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique, qu'il ne soit cédé à un membre de la famille, ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

4.4 Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis exhaustif et très fondé, le Conseil d'Etat relève les réactions des chambres professionnelles quant à la méthodologie employée, leurs appréhensions des points de vue économique, financier, administratif et juridique. La Haute Corporation souligne que le projet innove en ce sens qu'il a pour but principal d'encourager les communes, et que pour la première fois il vise plutôt l'offre que la demande de logements. Dans son examen des articles, le Conseil d'Etat fait une série de propositions d'amendement. La Commission du Logement se contente de ne traiter dans le cadre du présent rapport que les plus marquantes.

4.4.1 Pacte logement

D'après la Haute Corporation, la fixation de la participation de l'Etat est trop arbitraire et ne tient pas compte du coût réel résultant de l'accroissement de la population. Elle insiste que soient intégrées dans le texte de la loi les conséquences pour une commune au cas où elle ne réussit pas à remplir les conditions de croissance démographique imposées. D'après son avis, certaines modifications textuelles apportées par les amendements parlementaires relèvent plutôt du commentaire des articles que du texte même de la loi. Le Conseil d'Etat propose également de supprimer le seuil en nombre absolu de 30 personnes ajouté au texte par amendement parlementaire.

La **Commission du Logement** n'entend pas suivre la Haute Corporation dans cette dernière proposition mais formule un amendement au texte concernant le cas où une commune ne parvient pas à remplir les conditions du pacte.

4.4.2 Droit de préemption

Le Conseil d'Etat estime qu'*„il n'y a pas lieu de multiplier les intervenants publics se voyant reconnaître par la loi un droit de préemption. C'est un mécanisme qui doit être utilisé de manière ciblée pour qu'il se révèle un instrument utile“*. Aussi s'oppose-t-il formellement à la disposition permettant à un pouvoir préemptant d'exercer son droit de préemption au profit d'un autre promoteur public. La **Commission du Logement** se rallie aux arguments de la Haute Corporation et propose de supprimer la disposition en question.

Concernant le droit de préemption prévu par le projet au profit de l'Etat, le Conseil d'Etat ne saurait admettre que par cette disposition l'ensemble du territoire du pays se trouverait grevé d'un droit de préemption hypothétique au profit de l'Etat qui serait de nature à ébranler le marché de l'immobilier du fait de l'incertitude instaurée quant au sort des aliénations immobilières conclues entre personnes privées. Tout au plus comprendrait-il que l'Etat bénéficie de ce droit dans le cadre du plan directeur sectoriel „logement“. La **Commission du Logement** suit le Conseil d'Etat dans son argumentation et propose de limiter le droit de préemption de l'Etat dans ce sens.

S'agissant du droit de préemption au profit des communes et du Fonds sur les terrains sis dans des zones de réserves foncières, le Conseil d'Etat propose de le supprimer étant donné qu'en vertu des articles 97 et suivants de la loi modifiée de 2004 le Fonds aussi bien que les communes sont dans l'obligation de se porter acquéreur de ces terrains soit moyennant accord avec le propriétaire sur le prix, soit par voie d'expropriation. La procédure d'expropriation pouvant prendre du temps, la **Commission du Logement** estime qu'il est préférable de maintenir le texte proposé.

En ce qui concerne le droit de préemption des communes et du Fonds du Logement sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis en dehors de celui-ci, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au motif des difficultés qu'impliquerait l'application du texte tant pour ce qui est de l'assiette de ce droit que pour ce qui est de l'objectif à réaliser. Etant donné l'importance de ces terrains dans

le cadre d'un développement futur de nos localités et l'effet de spéculation auquel ils sont exposés pour cette raison, la **Commission du Logement** est d'avis qu'il est dans l'intérêt primordial d'une politique d'aménagement communal durable d'instaurer un droit de préemption précisément sur ces terrains. Elle espère que les arguments supplémentaires qu'elle fournira dans ses amendements suite à cet avis seront suffisamment convaincants pour que le Conseil d'Etat puisse lever son opposition.

Le Conseil d'Etat s'oppose encore formellement à la disposition de l'article 11 imposant au pouvoir préemptant l'obligation de payer le prix de l'acquisition dans un délai de 3 mois de la signature de l'acte. Il considère en effet qu'il n'appartient pas au pouvoir préemptant de changer les conditions de l'aliénation. La **Commission du Logement** peut suivre le Conseil d'Etat dans son argumentation et propose de supprimer la disposition afférente.

4.4.3 Droit d'emphytéose et droit de superficie

Le Conseil d'Etat, tout en approuvant qu'une adaptation des textes datant de 1824 s'impose, considère que les dispositions afférentes à ces droits font plutôt partie d'une loi spéciale que du Code civil. La Haute Corporation, dans son examen des articles, fait une série de propositions de modifications de textes auxquelles la **Commission du Logement** peut se rallier. Après discussion sur l'opportunité d'insérer l'emphytéose et le droit de superficie dans le Code civil, la Commission du Logement est d'avis de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de maintenir à ces droits le caractère d'une loi spéciale.

4.4.4 Taxe communale spécifique sur certains immeubles

Se référant aux articles 99, 102 et 105 de la Constitution ainsi qu'à l'arrêt du Comité du Contentieux dans l'affaire Liesch, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'introduction d'une telle taxe par la loi et propose de supprimer le chapitre afférent. La Commission du Logement considère cependant que cette taxe constitue un instrument efficace pour les communes pour lutter contre la non-affectation au logement d'immeubles bâtis et à la construction de terrains à bâtir, qui peut contribuer à un accroissement substantiel de l'offre sur le marché immobilier. Par ailleurs, à son avis, aucune disposition des articles de la Constitution invoqués par la Haute Corporation ne restreint ou ne limite les pouvoirs de la Chambre des Députés à l'effet de voter des lois ayant pour objet l'organisation des finances communales, le tout dans le respect des compétences propres des conseils communaux. La Commission du Logement propose donc de maintenir le texte tout en biffant, dans le respect de l'autonomie communale, la disposition relative au montant de la taxe qu'il appartient seul au conseil communal de fixer.

4.4.5 Mesures fiscales

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une exemption fiscale des plus-values et bénéfices de spéculation réalisés sur la cession d'immeubles à l'Etat, les communes, les syndicats de communes et le Fonds du Logement dans le cadre du droit de préemption, ainsi qu'à une exemption fiscale des entreprises appartenant aux communes pour des raisons d'atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi. La Commission du Logement suit la Haute Corporation dans son argumentation et propose de supprimer le second alinéa de l'article 30 ainsi que l'intégralité de l'article 31.

4.4.6 Modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Les modifications textuelles proposées par le Conseil d'Etat sont acceptées par la Commission du Logement. Elle accepte aussi de soumettre la détention de participations par le Fonds du Logement dans des sociétés à l'approbation du ministre de tutelle. Elle suit également le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer la phrase qui réduit de moitié la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains par les communes au cas où l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé.

4.4.7 Modifications de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au motif d'une atteinte à l'autonomie communale à ce que les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la taxe de participation au financement des équipements collectifs soient déterminées par règlement grand-ducal. La Commission du Logement est d'accord à supprimer le point 2 de l'article 33.

Concernant la disposition obligeant les promoteurs d'un lotissement d'une superficie supérieure ou égale à 1 ha à réserver 10% du terrain ou des logements à la réalisation de logements à coût modéré, le Conseil d'Etat s'y oppose formellement au motif que „*le commentaire manque d'explications convaincantes de nature à dissiper ses doutes quant à la compatibilité du texte avec la Constitution et avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et plus particulièrement son premier Protocole additionnel*“. La Commission du Logement est cependant d'avis qu'un des objectifs primordiaux de la législation sur l'aménagement communal devrait résider dans le développement harmonieux de nos localités dans le sens d'une cohabitation paisible de tous les citoyens. Il faut en tout cas éviter que les citoyens d'une même couche sociale ne soient rassemblés dans des quartiers isolés ce qui conduira tôt ou tard à une rupture de la cohésion sociale de notre population. Tout en admettant que la mesure proposée apporte une certaine restriction à l'usage de la propriété, la commission est cependant d'avis qu'elle ne constitue pas une atteinte au droit de propriété et demande si la Haute Corporation ne pourrait, à la lueur d'explications qui lui semblent convaincantes et suite à l'amendement proposé précisant le cercle des personnes pouvant bénéficier d'un logement à coût modéré, lever son opposition formelle sur cette disposition.

Par analogie à son argumentation au sujet de l'opposition formelle du Conseil d'Etat concernant la taxe spécifique traitée au point 4.4.4 ci-avant, la Commission du Logement propose de supprimer la disposition concernant le montant de la taxe d'obligation de construire et de maintenir par ailleurs le texte proposé par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'Etat s'oppose encore formellement aux points 10 et 11 de l'article 33 tendant à modifier les dispositions transitoires de l'article 108 de la loi modifiée de 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain à cause de l'insécurité juridique qui peut en résulter. La Commission du Logement suit le Conseil d'Etat et supprime les points en question.

Pour ce qui est des propositions du Conseil d'Etat au sujet des mesures abrogatoires et de mise en vigueur de la loi, la Commission du Logement suit les recommandations de la Haute Corporation et adopte les modifications de texte qu'elle propose.

4.5 Amendements parlementaires suite à l'avis du Conseil d'Etat

Suite à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, la **Commission du Logement** a proposé une série d'amendements concernant notamment:

- des précisions à apporter au pacte logement;
- le droit de préemption de l'emphytéote et du superficiaire;
- la taxe spécifique communale et la taxe d'obligation de construire;
- les dates de mise en vigueur des dispositions prévues par la loi.

Par ailleurs, la Commission du Logement propose d'apporter un amendement à la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à loyer en vue d'éliminer une insécurité juridique apportée par le texte de ladite loi sur la possibilité d'appliquer encore, en matière de bail commercial ou de bail à usage mixte, la procédure de simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix.

4.6 Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation maintient ses oppositions formelles concernant

- le maintien des échanges de terrains avec soulte dépassant 20% dans le giron du droit de préemption;
- l'exemption fiscale sur les plus-values réalisées sur la vente de terrains au Fonds du Logement dans le cadre du droit de préemption;

- la substitution de l’Etat à la commune pour ce qui est de l’expropriation pour cause d’utilité publique dans le cadre d’une obligation de construire ordonnée par le conseil communal;
- l’introduction d’une taxe d’obligation de construire comme alternative à l’expropriation;
- l’obligation pour le promoteur d’un lotissement d’une superficie supérieure ou égale à 1 ha de réserver 10% des terrains ou des logements à la réalisation de logements à coût modéré;
- le droit de préemption réservé aux communes et au Fonds du Logement sur les terrains adjacents au périmètre d’agglomération et sis à l’extérieur de celui-ci.

Par ailleurs, le Conseil d’Etat demande à ce que les conditions d’un remboursement éventuel par la commune des contributions financières en cas de non-réalisation des objectifs fixés soient précisées dans le texte de la loi, sous peine de se voir opposer formellement au texte proposé.

4.7 Amendements proposés suite à l’avis complémentaire du Conseil d’Etat

Suite à l’examen de l’avis complémentaire du Conseil d’Etat, la Commission du Logement a proposé 5 amendements supplémentaires.

Le 1er amendement doit apporter les précisions nécessaires au texte du projet concernant les conditions d’un remboursement éventuel par la commune des contributions financières déjà liquidées par l’Etat en cas de non-réalisation des objectifs fixés par la loi ou le contrat conclu entre l’Etat et la commune.

Le 2e amendement concerne les échanges de terrains avec soulte à exempter du droit de préemption. La Commission du Logement prend note des difficultés avancées par le Conseil d’Etat concernant la fixation du montant de la soulte et propose de remplacer l’alinéa 3 de l’article 4 par le texte que la Haute Corporation avait formulé dans son avis initial. Ainsi, tous les échanges de terrains avec ou sans soulte se trouvent exemptés du droit de préemption.

Dans son 3e amendement, la Commission veut suivre le Conseil d’Etat dans sa proposition de faire figurer le droit de préemption de l’emphytéote dans le chapitre relatif à l’emphytéose et celui du superficiaire dans le chapitre relatif au droit de superficie.

Le 4e amendement concerne les exemptions fiscales des plus-values et bénéfices de spéculation de l’impôt sur le revenu dans le chef du vendeur qui cède son terrain à l’Etat, une commune, un syndicat de commune ou le Fonds du Logement. La Commission veut suivre le Conseil d’Etat dans ses réflexions et propose de supprimer le Fonds du Logement de cette mesure. Par ailleurs, elle est d’avis que cette exemption ne devrait concerner que les cessions de terrains effectuées en dehors du cadre des dispositions relatives au droit de préemption. En effet, dans le cas d’une vente en vertu de l’exercice de son droit de préemption à une instance publique, le vendeur touche le prix fort du marché, comme s’il avait vendu son terrain à un particulier. La commission est d’avis que dans ce cas, une exemption fiscale ne s’impose pas. Par contre, si le terrain est vendu à un prix inférieur au prix fort du marché, ce qui est le cas lorsque la vente se réalise en dehors du cadre des dispositions du droit de préemption, l’exemption fiscale se justifie puisqu’elle a pour objectif d’inciter le vendeur à céder son terrain à une instance publique tout en lui accordant une compensation pour la réduction sur le prix de vente encaissé.

Dans son 5e amendement, la commission propose de préciser le cercle des personnes pouvant bénéficier des logements à coût modéré dans le cas des 10% des terrains ou logements d’un lotissement d’une superficie égale ou supérieure à un ha réservés à ce type de logements. Il s’agit des personnes répondant aux conditions d’octroi des primes de construction ou d’acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement.

4.8 Deuxième avis complémentaire du Conseil d’Etat

Dans son avis relatif aux nouveaux amendements de la commission la Haute Corporation a pu marquer son accord avec les modifications au texte proposées. Concernant l’amendement 5 relatif à l’obligation pour les promoteurs d’un lotissement d’une surface égale ou supérieure à un ha de réserver 10% au moins à la réalisation de logements à coût modéré, le Conseil d’Etat a pu lever son opposition formelle même si le texte proposé ne fait pas tomber toutes les réserves que la Haute Corporation avait formulées dans son avis antérieur, décision dont la commission se félicite.

En fin de compte, il reste 3 oppositions formelles au texte du projet, au sujet desquelles la Commission du Logement se doit cependant d'expliquer les raisons pour lesquelles elle n'entend pas suivre le Conseil d'Etat avec un ultime espoir que ses explications permettent à la Haute Corporation de procéder à la levée de ses oppositions.

1. Concernant la *taxe d'obligation de construire*, le Conseil d'Etat ne voit pas son utilité étant donné que l'article 18 du projet de loi réserve aux communes le droit de taxer les immeubles non occupés et les terrains à bâtir en friches. La Commission du Logement voudrait souligner qu'il existe une différence sensible entre la taxe spécifique prévue par les articles 17 et suivants et la taxe de non-affectation à la construction dont question. La 1^{ère} taxe s'applique tant sur les immeubles non occupés que sur les terrains à bâtir complètement viabilisés identifiés comme tels par le PAG de la commune. La 2^e taxe concerne les terrains non bâtis pour lesquels l'obligation de construire a été décrétée par le conseil communal et qui sont situés dans des zones destinées à être bâties définies par le PAG.
2. Quant au principe de la *substitution de l'Etat aux communes pour ce qui est de l'expropriation prévue par l'article 104*, la Commission du Logement voudrait relever qu'il est souvent financièrement difficile et politiquement délicat pour les élus communaux, surtout dans les petites communes, d'entamer une procédure d'expropriation contre un ou plusieurs de leurs concitoyens. L'Etat se trouvant plus éloigné des résidents communaux est dans ce cas moins exposé pour entamer la procédure d'expropriation. L'article 16 de la Constitution ne se prononce pas sur ce problème. Il se prononce uniquement sur le principe de l'utilité publique qui est préservé dans le présent cas. C'est la loi qui, d'après la Constitution, doit fixer la forme dans laquelle l'expropriation doit avoir lieu. Si la loi prévoit que l'Etat peut se substituer à la commune, les dispositions de la Constitution sont, aux yeux de la Commission, respectées.
3. En ce qui concerne les dispositions relatives au *droit de préemption réservé aux communes et au Fonds du Logement sur des terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci*, le Conseil d'Etat a raison s'il prétend que par le droit de préemption sur ces terrains, le législateur poursuit plus d'un objectif que la Commission s'efforce d'articuler un peu plus clairement:
 - il s'agit tout d'abord de permettre aux communes de se doter des réserves foncières nécessaires à la promotion d'une politique harmonieuse et durable du développement communal et de l'habitat, à laquelle doit contribuer le Fonds du Logement dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées par les articles 54 et 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
 - il s'agit de permettre également aux communes et au Fonds du Logement de se doter d'une réserve de terrains afin qu'ils puissent intervenir sur le marché du logement en vue de permettre aux générations futures d'acquérir un terrain à bâtir à un prix abordable.

La Commission du Logement est d'avis que ces deux objectifs méritent que l'Etat se donne les moyens nécessaires pour mettre en oeuvre sa politique de logement à moyenne et à longue échéance.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, semble approuver le premier objectif puisqu'il prétend que dans le cadre des révisions périodiques du PAG, les communes ont la possibilité de définir de nouvelles zones dans lesquelles le droit de préemption sera de toute façon appelé à s'appliquer (zones de développement, zone de réserves foncières). La Haute Corporation en conclut que „*les moyens d'action de la loi modifiée du 19 juillet 2004 apparaissent dès lors comme suffisants pour garantir le développement à moyen et à long terme des communes*“. Or, il est un fait incontesté qu'entre deux révisions de PAG, les promoteurs privés se sont souvent déjà appropriés les terrains concernés à l'insu des responsables communaux et que c'est précisément pour ces raisons que le législateur entend y appliquer un droit de préemption au profit des pouvoirs publics.

La Commission du Logement insiste sur l'importance primordiale de cette mesure dans l'intérêt du développement durable de nos communes pour les générations à venir, qui à son avis n'est nullement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1er et 2

Les articles 1er et 2 du projet de loi créent un cadre légal pour le pacte logement à conclure entre l'Etat et les communes qui s'engagent à augmenter leur population d'au moins 15% sur une période de 10 ans du fait de la création de logements nouveaux. L'article 1er trace le cadre général et prévoit l'augmentation de la population d'au moins 15% au niveau communal, alors que l'article 2 prévoit le principe des contributions financières à opérer par l'Etat.

L'objectif visé par une commune pour faire partie du „pacte logement“ est d'avoir une augmentation de sa population d'au moins 15% sur 10 années. Il n'est cependant pas nécessaire que la population augmente d'au moins 1% chaque année. Pour les années où l'un des deux seuils de 1% et de 30 habitants n'est pas atteint, aucune contribution financière de la part de l'Etat n'est due. L'article 1er prévoit le remboursement de la contribution étatique au cas où l'objectif est manqué ou en cas de non-respect des engagements pris par la commune.

Dans la foulée de la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, certaines communes rurales ont consenti des efforts substantiels pour augmenter le parc de logements sur leur territoire.

Afin de ne pas exclure du bénéfice du pacte logement ces communes qui ont connu un accroissement non négligeable de leur population au cours des 5 années précédant la mise en vigueur de la présente loi, il est proposé de leur accorder le choix d'opter pour une prise en compte de la période de calcul de la participation financière de l'Etat prévue par le pacte, s'étendant des années 2003 à 2012 au lieu des années 2007 à 2016. La liquidation des contributions étatiques s'effectuera toutefois dans ce cas selon la même échéance que celle des communes dont la période de calcul s'étend de 2007 à 2016. Le premier paiement de la contribution se fera en 2008 calculé sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003, le second en 2009 calculé sur base de la croissance dépassant 1% pour l'année 2004 et ainsi de suite jusqu'en 2017 où le 10e paiement se fera sur base de la croissance dépassant 1% pour l'année 2012.

Article 3

L'article 3 énumère les bénéficiaires du droit de préemption et les terrains sur lesquels ce droit est susceptible de s'exercer. Les biens soumis au droit de préemption sont exclusivement des terrains situés dans des zones susceptibles de présenter un intérêt en termes d'aménagement du territoire et de maîtrise du foncier et de l'habitat.

Article 4

L'article 4 définit les opérations soumises au droit de préemption ainsi que celles ne tombant pas sous son champ d'application.

Article 5

L'article 5 définit le rang de priorité entre les différents bénéficiaires de droits de préemption.

Article 6

L'article 6 énonce la sanction du non-respect de la procédure du droit de préemption, à savoir une action en nullité.

Article 7

Afin d'éviter le risque de vente de gré à gré en violation du droit de préemption prévu par la présente loi, il a été jugé utile de recourir à l'existence d'une condition suspensive irréfragable: toute aliénation est conclue sous la condition suspensive que les pouvoirs préemptant renoncent à exercer leur droit de préemption.

Article 8

L'article 8 décrit les diligences dont est chargé le notaire afin de permettre aux pouvoirs préemptant de mettre en oeuvre le droit de préemption. Ces diligences doivent être entamées au plus tard 2 mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation. Il est entendu que si le pouvoir préemptant renonce

d'une manière ou d'une autre (par déclaration formelle ou par non-respect des délais prévus à l'article 9) à son droit, le notaire n'est pas obligé d'attendre 2 mois avant de passer l'acte de vente.

Articles 9 et 10

Les articles 9 et 10 du projet de loi sous avis décrivent le déroulement dans le temps de la procédure du droit de préemption: dans le mois de la notification par le notaire du dossier, les pouvoirs préemptant délivrent un accusé de réception. Dans le mois de cette délivrance, les pouvoirs préemptant informent le notaire de l'exercice du droit de préemption. Au cas où le pouvoir préemptant ne respecte pas les délais en question, il est censé renoncer à son droit.

Article 11

L'article 11 renseigne de la suite de la procédure si le droit de préemption est exercé.

Article 12

L'article 12 précise qu'au cas où il n'y a pas d'exercice du droit de préemption, et que les conditions de vente avec l'acquéreur initial viennent de changer, une nouvelle notification par le notaire au pouvoir préemptant doit avoir lieu.

Articles 13 et 14

Les articles 13 et 14 du projet de loi modernisent les régimes juridiques de l'emphytéose (articles 13-1 à 13-13) et de la superficie (articles 14-1 à 14-13). Les articles 13-9 et 14-9 traitent du droit de préemption en faveur de l'emphytéote respectivement du superficiaire.

Article 15

Cet article établit la base légale qui permet aux communes de percevoir une taxe annuelle spécifique sur certains immeubles (taxe d'inoccupation ou de non-affectation à la construction).

Article 16

L'article 16 du projet de loi détermine les immeubles soumis à cette taxe. Les notions d'inoccupation ou de non-affectation à la construction y sont également précisées.

Article 17

Cet article détermine les personnes redevables de la taxe.

Article 18

L'article 18 du projet de loi énonce de manière non limitative les cas de figure dans lesquels les communes peuvent ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe.

Article 19

L'article 19 stipule que la taxe qui frappe un immeuble ne cesse pas d'être due si l'immeuble change de propriétaire.

Article 20

Cet article détermine les agents communaux habilités à constater les faits relatifs aux immeubles définis à l'article 16 susceptibles d'entraîner le paiement de la taxe spécifique.

Article 21

Dès que l'état d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de l'immeuble ou du terrain à bâtir est constaté, notification en est faite au redevable avec indication du montant de la taxe.

Article 22

L'article 22 dispose que dans les 3 mois de la notification, les constatations peuvent être contestées par le redevable. En plus, il définit les modalités de cette contestation.

Article 23

La commune dispose d'un délai de 3 mois pour se prononcer sur ces contestations. Son silence endéans ce délai met fin à la procédure de perception de la taxe.

Article 24

Cet article stipule que la taxe spécifique est annuelle. Il précise l'année au cours de laquelle elle est due pour la première fois ainsi que l'exercice à partir duquel elle vient à expiration.

Article 25

La perception de la taxe spécifique, son recouvrement et le contentieux se font d'après la législation relative à la liquidation de l'impôt foncier. Elle n'est pas déductible d'un point de vue fiscal.

Article 26

Dans le souci d'empêcher des propriétaires spéculant sur la valeur des biens frappés de la taxe de les aliéner sans s'être acquittés du paiement de la taxe, les communes sont autorisées à inscrire une hypothèque légale sur l'immeuble frappé de la taxe. L'article 26 précise les modalités de cette inscription hypothécaire.

Article 27

Il est précisé que les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Article 28

Toutes les contestations en rapport avec la taxe communale spécifique sont de la compétence des juridictions administratives.

Article 29

Cet article introduit une exemption de l'impôt dans le chef du vendeur sur le bénéfice de spéculation et des plus-values réalisés sur la cession d'immeubles, dans le cas où l'Etat, une commune ou un syndicat de communes en est l'acquéreur.

Article 30

L'article 30 prévoit les modifications apportées à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Il élargit les attributions du Fonds du Logement en l'autorisant notamment de prendre, sous l'approbation du ministre de tutelle, des participations dans des sociétés dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

Article 31

L'article 31 énumère les modifications apportées à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le point 1 précise les termes „travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan“ de l'article 23 de ladite loi.

Le point 2 introduit l'obligation pour le promoteur d'un lotissement d'une superficie supérieure ou égale à un hectare de réserver 10% de la surface du terrain à bâtir ou des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré.

Le point 3 apporte des précisions à l'article 34 de ladite loi, lequel concerne la cession de fonds réservés à des travaux de voirie et d'équipements publics. Les précisions concernent surtout les conditions dans lesquelles le paiement d'une indemnité compensatoire à la commune est dû.

Le point 6 modifie notamment les articles 97 à 102 concernant les réserves foncières en y intégrant les dispositions du chapitre 5 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement habitant le Fonds du Logement à déclarer des zones de réserves foncières, tout en élargissant ses attributions dans la réalisation des travaux d'aménagement dans ces zones. Cet élargissement permet au Fonds de réaliser des infrastructures complémentaires et compatibles avec le logement ainsi que des installations publiques et des espaces verts, ceci dans le respect des articles 54 et 55 de la loi modifiée

de 1979 concernant l'aide au logement. L'objectif premier de la zone de réserve foncière doit partant répondre à l'objectif du Fonds qui consiste à développer le logement et l'habitat.

Ce point 6 modifie également les articles 103 et 104 de la loi modifiée sur l'aménagement communal concernant les dispositions sur l'obligation de construire. L'article 104 est complété de façon à y intégrer la possibilité pour les communes d'instaurer une taxe de non-affectation à la construction comme alternative à l'expropriation qui y figurait déjà.

Article 32

L'article 32 modifie la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs afin de permettre aux communes une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.

Article 33

L'article 33 modifie différentes dispositions de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier relatives aux taux communaux.

Article 34

L'article 34 modifie certaines dispositions de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Article 35

Sans observation.

Article 36

L'article 36 modifie l'article 1er, paragraphe (3), alinéa 1, premier tiret, de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil pour remédier à une insécurité juridique quant à la question de savoir s'il est encore possible, en matière de bail commercial ou d'un bail à usage mixte, de continuer à appliquer la procédure de la simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix.

Article 37

Sans observation.

Article 38

L'article 38 abroge la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose ainsi que la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

Article 39

Cet article règle l'entrée en vigueur des différentes dispositions du projet de loi.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant:

1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,
3. modification
 - a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
 - b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

TITRE 1er

Du pacte logement

Art. 1er. Pour favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

Par équipements collectifs, il y a lieu d'entendre les équipements collectifs visés par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Cette participation se fera sous forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire destinés tant à l'accession à la propriété qu'à la location dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années, d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée.

Au cas où la commune n'atteint pas l'objectif d'une augmentation d'au moins 15% de sa population sur une période de 10 ans ou ne réalise pas l'ensemble des projets d'équipements collectifs auxquels elle s'est engagée par la signature du pacte logement, elle doit restituer à l'Etat soit totalement, soit partiellement la contribution financière.

La contribution financière doit être restituée intégralement au cas où l'accroissement de la population n'a pas atteint le seuil de 10% ou au cas où la commune n'a réalisé aucun des projets d'équipements collectifs prévus au pacte logement.

Au cas où l'accroissement de la population se situe entre 10% et 15% ou au cas où la commune n'a réalisé qu'une partie des projets d'équipements collectifs, le montant de la restitution est calculé au prorata du nombre d'habitants manquants pour atteindre le seuil de 15% ou des projets non réalisés.

Par dérogation aux deux alinéas ci-avant, l'Etat peut renoncer totalement ou partiellement à la restitution de sa contribution financière lorsque l'inobservation des conditions d'attribution est la conséquence de circonstances exceptionnelles constatées par une décision conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur.

La conclusion de ce pacte avec les communes et son exécution au nom et pour le compte de l'Etat relève de la compétence conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur.

Art. 2. La contribution financière visée à l'article 1er est fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée. Elle est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée. Cependant, le seuil minimum de croissance se situe à 30 habitants par an en chiffres absolus. La contribution financière n'est due que pour les années où les seuils de 1% et de 30 habitants sont atteints.

Elle est liquidée au cours de l'année qui suit l'année en cause et est à charge du budget du ministre du Logement. Elle est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

Les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, et dont la population a connu une croissance supérieure à 7,5% au cours des 5 dernières années précédant la mise en vigueur de la présente loi, peuvent demander à ce que la période d'engagement de 10 ans soit calculée à partir de l'an 2003. Le premier paiement de la contribution qui se fera en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003 à condition que le seuil minimum de croissance de 30 habitants en chiffres absolus soit respecté.

Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire et de 70% pour les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare.

Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes.

TITRE 2

Du droit de préemption

Chapitre 1er – Dispositions générales

Art. 3. Les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont:

- la commune pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci,
- l'Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation du plan directeur sectoriel „logement“.

Art. 4. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés à l'article 3.

Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent titre:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 3,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

Art. 5. Les pouvoirs préemptant définis à l'article 3 sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, l'Etat est prioritaire sur la commune qui est elle-même prioritaire sur le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Art. 6. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent Titre ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé.

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré

Art. 7. Toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption visé à l'article 3.

Art. 8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'ensemble des pouvoirs préemptant définis à l'article 3, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que les pouvoirs préemptant n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer aux pouvoirs préemptant au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan

d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

Art. 9. Dans le mois de la notification effectuée en application de l'article 8, les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, le pouvoir préemptant est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 10. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée à l'article 8, point 6°.

Le silence du pouvoir préemptant dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 11. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

Art. 12. Si la convention visée à l'article 7, ayant donné lieu à renonciation, de la part du pouvoir préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions de l'article 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent article.

TITRE 3

Du droit d'emphytéose et du droit de superficie

Chapitre 1er – De l'emphytéose

Section 1re – Dispositions générales

Art. 13-1. L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.

Art. 13-2. Le titre constitutif est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif.

Le titre constitutif est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 13-3. Le droit d'emphytéose ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme en-dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément, suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, elle ne peut être établie pour un terme inférieur à cinquante ans.

Le titre constitutif doit indiquer le terme, sous peine de nullité.

Art. 13-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux de l'immeuble.

*Section 2 – Des droits et obligations de l’emphytéote
et du propriétaire*

Art. 13-5. L’emphytéote a la faculté d’aliéner son droit, de l’hypothéquer et de grever l’immeuble de servitudes pendant la durée de l’emphytéose.

Art. 13-6. L’emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l’immeuble sans pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

L’emphytéote peut améliorer l’immeuble par des constructions.

Le titre constitutif peut prévoir que l’emphytéote est tenu de faire des constructions dont il aura également la pleine jouissance.

Art. 13-7. L’emphytéote est obligé d’entretenir l’immeuble.

Les réparations de toute nature qui se rapportent à l’immeuble et aux constructions sont à sa charge.

Toute perte de l’immeuble ou des constructions est à charge de l’emphytéote, sauf preuve de la force majeure.

Art. 13-8. L’emphytéote supporte toutes les impositions et taxes sur l’immeuble et sur les constructions.

Art. 13-9. En cas d’aliénation de l’immeuble faisant l’objet de l’emphytéose, l’emphytéote bénéficie d’un droit de préemption sur l’immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l’objet d’une vente par adjudication publique ou qu’il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu’au quatrième degré inclusivement ou qu’il ne fasse l’objet d’une cession gratuite.

Le propriétaire adresse à l’emphytéote par voie de lettre recommandée l’offre de vente. Dans cette offre, le propriétaire doit avertir l’emphytéote qu’il a le droit de faire une contre-proposition.

L’emphytéote dispose d’un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l’offre. Si l’emphytéote a formulé une demande en obtention d’un prêt auprès d’un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d’un mois. L’immeuble ne peut être vendu à un tiers qu’à un prix supérieur à celui offert par l’emphytéote. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits de l’emphytéote portent sur l’ensemble de l’immeuble mis en vente.

En cas de vente de l’immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef de l’emphytéote, l’emphytéote lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur.

Section 3 – De la fin de l’emphytéose

Art. 13-10. L’emphytéose prend fin, entre autres, par:

- la confusion;
- la perte totale ou l’expropriation totale de l’immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.

Art. 13-11. L’emphytéote peut, jusqu’à l’expiration de son droit, enlever les constructions par lesquelles il a amélioré l’immeuble, à condition de réparer le dommage que cet enlèvement peut causer à l’immeuble.

A l’expiration de son droit, s’il n’a pas usé du pouvoir conféré par l’alinéa 1, l’emphytéote ne dispose plus d’aucun droit sur les constructions.

L’emphytéote ne peut pas enlever les constructions qu’il a été tenu de réaliser.

Art. 13-12. Sauf disposition contraire du titre constitutif, l’emphytéote ne peut forcer le propriétaire de l’immeuble à payer la valeur des constructions, quelles qu’elles soient, qui se trouvent sur le terrain à l’expiration de l’emphytéose.

Art. 13-13. A la fin de l'emphytéose, le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble, ainsi que pour la perte des droits que l'emphytéote a laissé prescrire par sa faute.

Chapitre 2 – Du droit de superficie

Section 1re – Dispositions générales

Art. 14-1. Par dérogation à l'article 552 du Code civil, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire, moyennant paiement d'une contribution financière à convenir entre le propriétaire et le superficiaire, suivant un titre constitutif, autorisant le superficiaire à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Art. 14-2. Le titre constitutif est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif.

Le titre constitutif est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 14-3. Le droit de superficie ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément, suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.

Le titre constitutif doit indiquer le terme sous peine de nullité.

Art. 14-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux de l'immeuble.

Section 2 – Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire

Art. 14-5. Le superficiaire a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée du droit de superficie.

Art. 14-6. Le superficiaire dispose pleinement, en sa qualité de propriétaire, des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie.

Il peut notamment les démolir ou les enlever, à condition toutefois de remettre l'immeuble, à l'expiration du droit de superficie, dans l'état où il se trouvait avant la construction.

Art. 14-7. Le superficiaire jouit pleinement des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif, et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire. Il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions sans toutefois pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 14-8. Le superficiaire supporte toutes les impositions et taxes établies sur l'immeuble et sur les constructions.

Art. 14-9. En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet d'un droit de superficie, le superficiaire bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le propriétaire adresse au superficiaire par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le propriétaire doit avertir le superficiaire qu'il a le droit de faire une contre-proposition.

Le superficiaire dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le superficiaire a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. L'immeuble ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le superficiaire. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits du superficiaire portent sur l'ensemble de l'immeuble mis en vente.

En cas de vente de l'immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du superficiaire, le superficiaire lésé peut réclamer des dommages et intérêts au vendeur.

Section 3 – De la fin du droit de superficie

Art. 14-10. Le droit de superficie prend fin, entre autres, par:

- la confusion;
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.

Art. 14-11. A l'expiration du droit de superficie, la propriété des constructions visées à l'article 14-6 passe au propriétaire, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces constructions au superficiaire, qui, jusqu'au remboursement, détiendra un droit de rétention.

Art. 14-12. Pour les constructions visées à l'article 14-7, le superficiaire ne dispose plus d'aucun droit sur celles-ci à l'expiration du droit de superficie, sans être en droit de réclamer une quelconque indemnité ni prix au propriétaire.

Art. 14-13. A la fin du droit de superficie, le propriétaire a contre le superficiaire une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble ou des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire, ainsi que pour la perte des droits que le superficiaire a laissé prescrire par sa faute.

TITRE 4

De différentes mesures administratives et fiscales

Chapitre 1er – De la taxe communale spécifique sur certains immeubles

Art. 15. Les communes sont autorisées à établir et à percevoir à leur profit une taxe annuelle spécifique sur les immeubles situés sur leur territoire.

Art. 16. Sont considérés comme immeubles soumis à la taxe spécifique prévue à l'article 15:

- a) les immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement. L'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs;
- b) les terrains à bâtir non visés par l'article 104, alinéa 3, point 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la prédite loi, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

Art. 17. Est redevable de la taxe spécifique le propriétaire ou, en cas de démembrement du droit de propriété, l'usufruitier ou le titulaire du droit de superficie ou d'emphytéose.

Si plusieurs personnes sont cotitulaires d'un des droits énoncés à l'alinéa 1, elles sont tenues solidairement et indivisiblement au paiement de la taxe spécifique.

Art. 18. Les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique, notamment en cas de projet de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation, en cas de transfert des droits de propriété, pour l'année au cours de laquelle la vente ou la cession de l'immeuble est constatée par acte authentique et les deux années subséquentes, en cas d'activité agricole à titre professionnel ainsi qu'en cas de réservation d'une place à bâtir ou d'un logement

à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par voie de règlement communal.

Art. 19. En cas de mutation de l'immeuble sous quelque forme que ce soit, le propriétaire ou le cédant du droit concédé doit informer le bénéficiaire du droit concédé de l'existence de la taxe spécifique.

Le propriétaire ou le cédant est tenu de communiquer à l'administration communale, par lettre recommandée à la poste, dans les trente jours de la passation de l'acte authentique de vente ou de cession, la désignation exacte de l'immeuble frappé de la taxe spécifique, la date de la passation de l'acte, le nom et l'adresse du ou des bénéficiaires et la preuve que ce dernier a été informé que l'immeuble est frappé de la taxe spécifique. Le propriétaire ou cédant est redevable de la taxe spécifique aussi longtemps que cette notification n'a pas été faite.

Le bénéficiaire du droit concédé dispose d'un délai de trente jours à partir de la passation de l'acte authentique pour informer la commune de son intention au regard de l'occupation de l'immeuble.

Art. 20. L'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction des immeubles définis à l'article 16 est constaté par les agents communaux habilités à cette fin par le collège des bourgmestre et échevins.

Art. 21. Les constatations motivées entraînant le paiement de la taxe spécifique sont notifiées au redevable par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée à la poste au domicile ou siège social du redevable avec indication du montant de la taxe spécifique.

Si le domicile ou le siège social du redevable n'est pas connu, la notification est valablement faite par affichage sur le site de l'immeuble concerné.

Art. 22. Le redevable dispose d'un délai de trois mois pour contester les constatations lui communiquées en vertu de l'article 21 et pour établir que l'immeuble concerné ne remplit pas les conditions prévues par la loi pour être frappé de la taxe spécifique.

La contestation doit être faite par lettre recommandée à la poste.

Le délai de trois mois commence à courir à partir de la date de la notification du courrier communal ou de la date de l'affichage prévu à l'article 21.

Art. 23. La commune dispose d'un délai de trois mois à compter de l'envoi du courrier recommandé visé à l'article 22 pour se prononcer sur les contestations du redevable.

A défaut de décision dans ce délai, la contestation est considérée comme fondée terminant la procédure de la perception de la taxe spécifique.

Art. 24. La taxe spécifique est due pour l'année entière, et pour la première fois:

- soit pour l'exercice au cours duquel le délai de trois mois prévu à l'article 22 est venu à terme sans que le redevable ait contesté le bien-fondé de la taxe spécifique;
- soit, en cas de contestation du redevable formulée conformément à l'article 22, pour l'exercice au cours duquel la commune s'est prononcée sur la contestation.

Le recours devant les juridictions administratives n'a pas d'effet suspensif quant au paiement de la taxe spécifique.

La taxe spécifique n'est plus due à partir de l'exercice qui suit celui au cours duquel la commune a constaté d'office ou à la demande du redevable que les conditions prévues pour la perception de la taxe spécifique ne sont plus remplies.

Art. 25. La perception de la taxe spécifique, son recouvrement et le contentieux se font d'après la législation relative à la liquidation de l'impôt foncier. La taxe spécifique n'est pas déductible en matière fiscale.

Art. 26. Pour garantir le paiement de la taxe spécifique due et non payée dans le délai imparti, les immeubles frappés de la taxe spécifique peuvent être grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription,

la postposition ou la mainlevée totale ou partielle sont requises par le collège des bourgmestre et échevins dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur.

Les bordereaux d'inscription doivent contenir le montant de la taxe spécifique due. En cas de modification de ce montant, la commune requiert une nouvelle inscription.

Les formalités découlant du présent article ne donnent lieu à aucune perception au profit de l'Etat.

Art. 27. Les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Art. 28. Toutes les contestations en rapport avec l'exécution du présent chapitre sont de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 – Des mesures fiscales

Art. 29. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu

Les bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, à l'exception des terrains aliénés dans le cadre des dispositions du titre 2 de la présente loi.

TITRE 5

Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Art. 30. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. Aux articles 15 et 20, lettre b), les termes „à bâtir“ sont supprimés.
2. A l'article 22, sont apportées les modifications suivantes:
 - 1° Aux alinéas 1 et 2, les termes „à bâtir“ sont supprimés.
 - 2° A l'alinéa 2, lettre b), le montant de „quarante pour cent“ est remplacé par „cinquante pour cent“.
 - 3° L'alinéa 5 est modifié comme suit:

„Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie.“
3. Le chapitre 5 est supprimé.
4. L'article 54 est complété par l'alinéa suivant:

„Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre de tutelle, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“
5. A l'article 55, la liste des missions du Fonds est remplacée par la liste suivante:
 - *,* réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;
 - * constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;
 - * créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie;
 - * promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;
 - * réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;
 - * promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie;
 - * agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.“

Art. 31. La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1. L'article 23, alinéa 2 est modifié comme suit:

„Ces travaux comprennent 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.“

2. L'article 29 est complété par le paragraphe (5) suivant:

„(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.“

3. L'article 34 est modifié comme suit:

„Art. 34. Cession des fonds réservés à des travaux de voirie et d'équipements publics

(1) La commune doit déterminer les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilisation du plan d'aménagement particulier.

(2) Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux prévus au paragraphe 1er doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement pour autant que l'ensemble de ces terrains ne dépasse pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier. Le propriétaire sera indemnisé pour la surface qui dépasse ce quart.

(3) Le propriétaire doit payer une indemnité compensatoire à la commune si la configuration ou la situation des terrains qui font l'objet du plan d'aménagement particulier rendent la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe 1er irréalisable ou inutile sur ceux-ci. L'indemnité compensatoire servira à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier en vue d'y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe 1er.

(4) La valeur des surfaces cédées ou de l'indemnité compensatoire est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est soumis à l'avis du ministre.

Dans la fixation de cette valeur, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée de l'aménagement.

Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les prix des terrains, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties commettent un arbitre. En cas de désaccord sur la désignation de l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des terrains concernés.

L'acte de désignation des experts et arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.“

4. L'article 36 est modifié comme suit:

„Art. 36. Convention

Après l'approbation par le collège des bourgmestre et échevins du projet d'exécution avec estimation détaillée du coût, les conditions et modalités de réalisation du projet sont fixées dans une convention entre la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et le propriétaire ou son mandataire.

Cette convention est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

La convention règle notamment la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du projet, leur financement par les intéressés ainsi que la cession des terrains réservés à des constructions et aménagements publics et la cession gratuite des équipements publics à la commune après leur achèvement selon les règles de l'art et la réception définitive des travaux. Elle indique également le délai de réalisation du projet et, en cas de réalisation en phases successives, le déroulement de chaque phase.

La convention est périmée de plein droit si dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins et qui ne peut être inférieur à un an, le propriétaire ou son mandataire n'a pas entamé la réalisation du projet de manière significative. Le délai de préemption peut être prorogé par décision du collège des bourgmestre et échevins pour une période d'un an sur demande motivée du propriétaire ou de son mandataire.

Cette décision est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

Les travaux de voirie et d'équipements nécessaires à la viabilité d'un projet sont exécutés sous le contrôle et la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, le propriétaire ou son mandataire demeurant cependant responsable exclusif de la réalisation et l'exécution matérielle des travaux requis."

5. Le paragraphe 3 de l'article 54 est supprimé, le paragraphe 4 devenant le nouveau paragraphe 3.
6. Le chapitre 4 du Titre 6 est modifié comme suit:

„Section 1. Réserves foncières

Art. 97. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité-directeur, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

Art. 98. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 97, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet pourront être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

Art. 99. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 98, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Art. 100. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

Art. 101. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Art. 102. Cession des terrains

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au Titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*Section 2. Obligation de construire***Art. 103. Procédure**

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du Titre 4.

Art. 104. Exécution

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 la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat.

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. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants:

1. si les travaux d'infrastructure visés au premier alinéa ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;
2. aux terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure visés au premier alinéa, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu; le conseil communal peut toutefois,

sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficière, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;

3. en cas de procédure d'expropriation, pendant toute la durée de la procédure.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa ci-avant, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.“

7. L'article 106, paragraphe 1er, alinéa 2 est modifié comme suit:

„Les dispositions de l'alinéa 1 sont également applicables, lorsque l'une des opérations y visées est réalisée par un emphytéote ou un superficière.“

8. L'article 108bis, paragraphe 2, est complété par l'alinéa suivant:

„Par dérogation à l'article 25 de la présente loi, les plans et projets d'aménagement général qui n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes prévues à l'alinéa 1, peuvent être modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier établi conformément à la procédure prévue à l'article 30 de la présente loi, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier et que dans son avis le ministre y ait marqué son accord.“

Art. 32. La loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs est complétée comme suit:

1. Le paragraphe 22 est complété comme suit:

– à l'alinéa 2, la phrase suivante est ajoutée avant la première phrase: „Eine Fortschreibung ist vorzunehmen, wenn dem Finanzamt bekannt wird, daß die Voraussetzungen für sie vorliegen.“;

– il est ajouté un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Dans les cas visés à l'alinéa 2, une fixation nouvelle est également établie en vue de redresser une fixation antérieure erronée. Par dérogation à l'alinéa 2, la date-clé de fixation d'un redressement pour fixation antérieure erronée est le début de l'année civile au cours de laquelle le nouveau bulletin de fixation de la valeur unitaire est émis.“

2. Le paragraphe 23, alinéa 2, est complété in fine par la phrase suivante:

„Les dispositions du paragraphe 22, alinéa 2, première phrase, et alinéa 3 sont applicables par analogie.“

3. Il est inséré un paragraphe 53bis, relatif aux catégories des immeubles non bâtis, libellé comme suit:

„(1) Les immeubles non bâtis visés au paragraphe 53 se subdivisent, sans préjudice de la disposition du paragraphe 51, alinéa 2, en deux catégories:

1. les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
2. les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

(2) Sont réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Sont également réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les terrains visés par l'article 103 de la prédite loi modifiée du 19 juillet 2004 pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal selon la procédure prévue par ce même article 103 et si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi.

(3) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2.

Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.

(4) Les prescriptions contenues au paragraphe 33a de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs ne se trouvent pas affectées par les dispositions des alinéas 2 et 3.

(5) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, avec effet à une certaine date-clé et en application des alinéas 2 et 3, engendre dans le chef de ce bien immobilier, constituant une unité économique (paragraphe 2), une fixation nouvelle de la valeur unitaire (paragraphe 22, alinéa 2) ou une fixation spéciale de la valeur unitaire (paragraphe 23) à cette même date-clé."

4. Une première fixation de la valeur unitaire, respectivement nouvelle au sens du paragraphe 22 ou spéciale au sens du paragraphe 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs, intervient avec référence à la date-clé du 1er janvier 2009. Un premier relevé complet, dressé d'après les dispositions du paragraphe 53bis, alinéa 3, par chaque administration communale avec référence à la date-clé du 1er janvier 2009, est à communiquer pour le 31 janvier 2009 au plus tard à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Ce relevé est considéré renseigner la totalité des terrains à bâtir à des fins d'habitation situés à cette même date-clé sur le territoire de la commune. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucun terrain à bâtir à des fins d'habitation n'est situé dans la commune concernée.

Art. 33. La loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier est modifiée comme suit:

1. Le paragraphe 12 relatif au taux d'assiette est complété par un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Par dérogation aux dispositions des alinéas 1 et 2, le taux d'assiette applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation visés au paragraphe 53bis, alinéa 1er, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, est fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie des terrains à bâtir à des fins d'habitation et à cent pour mille à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété concernant pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est également fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années subséquentes à l'année pendant laquelle ce transfert a eu lieu, et à cent pour mille à partir de la troisième année y subséquente.“

2. Le paragraphe 21 est modifié et complété comme suit:

– Les alinéas 2 et 3 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„(2) Le taux communal peut différer suivant qu'il s'applique à la propriété agricole et forestière (§ 3, 1^o) ou à la propriété immobilière bâtie et non bâtie (§ 3, 2^o). Pour les immeubles bâtis et non bâtis, le taux communal peut différer d'après la classification suivante:

catégorie 1: constructions commerciales;

catégorie 2: constructions à usage mixte;

catégorie 3: constructions à autre usage;

catégorie 4: maisons unifamiliales et maisons de rapport;

catégorie 5: immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

catégorie 6: terrains à bâtir à des fins d'habitation.

En cas de fixation de plusieurs taux, le taux communal doit cependant être uniforme pour toutes les propriétés agricoles et forestières situées dans la commune. Il doit de même être uniforme pour tous les immeubles situés dans la commune qui relèvent de la même catégorie.

(3) En cas de fixation de deux ou de plusieurs taux, l'impôt qui correspond aux propriétés agricoles et forestières est appelé impôt foncier A et celui qui correspond aux immeubles bâtis et non bâtis impôt foncier B. Si les communes font usage de la possibilité d'appliquer des taux différents à certaines ou à toutes les catégories des immeubles bâtis et non bâtis, elles doivent

mentionner le taux pour chacune des catégories 1 à 6 des immeubles visés à l'alinéa 2. L'impôt correspondant est appelé

impôt foncier B1 pour l'impôt applicable aux constructions commerciales;

impôt foncier B2 pour l'impôt applicable aux constructions à usage mixte;

impôt foncier B3 pour l'impôt applicable aux constructions à autre usage;

impôt foncier B4 pour l'impôt applicable aux maisons unifamiliales et aux maisons de rapport;

impôt foncier B5 pour l'impôt applicable aux immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

impôt foncier B6 pour l'impôt applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation.“

– Il est ajouté un alinéa 4 libellé comme suit:

„(4) Pour l'application des alinéas 2 et 3, on entend:

a) par immeubles bâtis et non bâtis, ceux qui sont visés au paragraphe 3, numéro 2, de la présente loi;

b) par maisons de rapport, constructions commerciales, constructions à usage mixte, maisons unifamiliales et constructions à autre usage, les constructions définies au paragraphe 32, alinéa 1, points 1 à 5, de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;

c) par immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 1, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;

d) par terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs.“

3. Les paragraphes 21bis, 21ter et 21quater sont abrogés.

Art. 34. La loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation est modifiée comme suit:

1. A l'article 5, le paragraphe a) prend la teneur suivante:

„a) „acquisition“:

- l'acquisition d'un immeuble ou de fractions d'immeuble soit en pleine propriété, soit en nue-propriété ou en usufruit aboutissant à la réunion de ces deux droits sur la même tête, avec le cas échéant, les dépendances, effectuée par vente, adjudication, licitation, partage ou échange avec retours ou plus-values,
- la constitution ou l'aliénation du droit d'emphytéose,
- la constitution ou l'aliénation du droit de superficie;“

2. L'article 11 prend la teneur suivante:

„**Art. 11.** La durée d'occupation est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins. Toutefois, le Directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines peut dispenser de cette condition dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour des raisons de force majeure ou à la suite d'une situation telle que:

- la maladie de l'acquéreur rendant impossible l'occupation de l'immeuble, dûment constatée par certificat médical;
- la vente forcée de l'immeuble;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique;
- le décès du conjoint;
- le divorce ou la dissolution du partenariat légal.

La location même partielle de l'immeuble, la cession de l'immeuble et l'interruption de l'occupation intervenues endéans les deux ans donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé.

Si néanmoins l'interruption de l'occupation résulte de l'obligation pour l'acquéreur de transférer le lieu de sa résidence pour des raisons professionnelles et indépendantes de sa volonté, il pourra être accordé par le Directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines dispense du remboursement sous condition que l'occupation de l'immeuble soit reprise dès le retour de l'acquéreur et jusqu'au parachèvement d'une durée d'occupation totale de deux ans."

Art. 35. A l'article 7, alinéa 2, de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“, les termes „pendant 10 ans“ sont supprimés.

Art. 36. L'article 1er, paragraphe (3), alinéa 1, premier tiret, de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

„- aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale, sous réserve des dispositions prévues par les chapitres V et VIII;“

Art. 37. Dans toute disposition légale ou réglementaire future, la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de „loi du ... promouvant l'habitat et créant un pacte logement avec les communes“.

Art. 38. Sont abrogées:

1° la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose;

2° la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

Art. 39. (1) Le Titre 1er de la présente loi produit ses effets au 1er janvier 2008.

L'article 29 est applicable avec effet à partir de l'année d'imposition 2008.

L'article 32 entre en vigueur le 1er janvier 2009.

L'article 33 est applicable aux taux de l'impôt foncier fixés pour l'année 2009 et les années subséquentes.

L'article 34 s'applique aux acquisitions d'immeubles documentées par acte notarié daté à partir du 1er janvier 2008.

Les autres articles de la présente loi entrent en vigueur le 1er jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

(2) La perception de la taxe communale spécifique sur certains immeubles, prévue par le chapitre 1er du Titre 4, ne peut avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009.

(3) Les procédures de déclaration de zone de réserves foncières entamées sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et toujours en cours au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être achevées conformément à la procédure établie par ladite loi modifiée du 25 février 1979.

Luxembourg, le 20 mai 2008

Le Président-Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Service Central des Imprimés de l'Etat

5696/18

N° 5696¹⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

- 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
- 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,**
- 3. modification**
 - a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
 - b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;**
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;**
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;**
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

* * *

**REFUS DE LA DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(1.7.2008)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement du 13 juin 2008 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

portant:

- 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
- 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,**
- 3. modification**
 - a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
 - b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier;**
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“;**
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;**
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 11 juin 2008 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 27 novembre 2007, 18 mars 2008 et 6 mai 2008;

refuse

la dispense du second vote constitutionnel.

Ainsi décidé en séance publique du 1er juillet 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Document écrit de dépôt

PL 5696 - Pacte Logement

2

Motion

La Chambre des Députés,

considérant la situation sur le marché national du logement, qui se caractérise par un prix démesuré des logements et, surtout, des terrains à bâtir ;

saluant le projet de loi promouvant l'habitat et créant un pacte logement avec les communes et notamment :

- l'aide financière qui sera attribuée aux communes qui ont conclu un pacte logement avec l'Etat ;
- l'introduction d'un droit de préemption dans le chef des communes, de l'Etat et du Fonds du Logement, et qui consiste en ce que le pouvoir préemptant se substitue à l'acquéreur initial du terrain sur lequel le droit de préemption est exercé aux prix et conditions convenus entre le vendeur et l'acheteur ;
- la refonte de la législation sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie ;
- la création d'une base légale pour la perception d'une taxe communale spécifique de non-occupation ou de non-affectation à la construction de terrains à bâtir, ainsi que d'une taxe annuelle en cas de non respect de l'obligation de construire déclarée par le conseil communal ;
- l'introduction d'une exemption de l'impôt sur le revenu des revenus et bénéfices de spéculation réalisés lors de la vente d'un immeuble à l'Etat, à une commune ou à un syndicat de communes ;
- la réforme des dispositions légales relatives à l'impôt foncier et à l'évaluation des biens ;
- l'introduction dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, de l'obligation de réserver, dans les plans d'aménagement particuliers dont la superficie brute du terrain à bâtir est égale ou supérieure à un hectare, 10% de la surface net ou 10% des logements à la réalisation de logements à coût modéré ;

considérant la non reconduction des effets de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, dont le terme est échu le 31 décembre 2007 ;

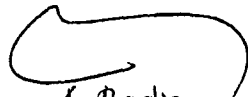


invite le Gouvernement

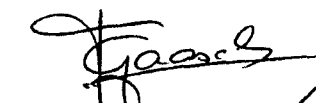
- à présenter le projet de plan sectoriel logement jusqu'à la fin de l'année 2008 ;
- à procéder, à intervalles réguliers, à une évaluation des mesures introduites par la loi promouvant l'habitat et créant un pacte logement avec les communes et énoncées ci-dessus, un premier bilan devant être présenté avant la fin de l'année 2011. Cette évaluation tiendra notamment compte de la compatibilité du pacte logement avec les prescriptions du programme directeur de l'aménagement du territoire et du plan sectoriel logement ;
- à présenter une évaluation des mesures fiscales introduites en faveur du logement par la loi modifiée du 30 juillet 2002 ;
- à déterminer le coût moyen à supporter par les budgets communaux du fait de chaque habitant supplémentaire qui s'installe sur leur territoire ;
- à veiller à ce que le parc national de logements sociaux continue à croître et que leur répartition équitable entre les communes du pays soit assurée.


Vera Spautz


N. Hanpert


A. Bodny


L. CLEMENT


F. Hertz-Gaay

5696

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 159

27 octobre 2008

S o m m a i r e

PACTE LOGEMENT

Loi du 22 octobre 2008 portant:

- 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
- 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie,**
- 3. modification**
 - a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;**
 - b) de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier;**
 - c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé «Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall»;**
 - e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;**
 - f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil page [2230](#)**