



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 20 novembre 2017

Ordre du jour :

1. Débat de consultation sur la problématique du Logement
 - 09h00: Entrevue avec des représentants de la Chambre des fonctionnaires et employés publics
 - 09h45: Entrevue avec des représentants du Syvicol

2. Divers

*

Présents: Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Henri Kox, M. Claude Lamberty, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert remplaçant M. Marco Schank, M. David Wagner

M. Georges Dennewald, M. Gilbert Goergen, M. Raymond Hencks, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

M. Serge Hoffmann, M. Ern Walerius, Vice-présidents du Syvicol

Mme Johanne Fallecker, M. Gérard Koob, Mme Vanessa Schmit, du Syvicol

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Frank Arndt, M. Lex Delles, M. Marc Lies, M. Marco Schank

*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. **Débat de consultation sur la problématique du Logement**

Entrevue avec des représentants de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

Après leur avoir souhaité la bienvenue, M. le Président de la commission parlementaire donne la parole aux représentants de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CFEP).

En tant que membre du Conseil économique et social, la CFEP a contribué à l'élaboration d'un avis sur le logement abordable. Même si celui-ci date de 2013, il n'a rien perdu de son actualité.

L'exposé des représentants de la CFEP se réfère aux principales recommandations du CES¹, tout en rappelant que les positions des représentants du salariat et du patronat divergeaient sur certains points.

Un autre avis porte sur «L'abolition projetée par le Gouvernement du taux de TVA super réduit pour le logement locatif»². La CFEP est convaincue que la hausse du taux décourage l'investissement dans le logement locatif. Le surcoût est important et risque d'avoir des répercussions sur les loyers. Le CES avait proposé que la durée d'application du taux d'amortissement de 6 % soit relevée de 6 à 11 ans.

L'ACCES AU LOGEMENT

- La politique du logement ne peut se limiter au seul objectif d'aider les personnes vulnérables à trouver «un toit au-dessus de la tête», mais elle doit promouvoir la qualité de l'habitat et notamment, l'amélioration de l'habitat existant, c.- à -d. **garantir un logement décent et abordable** à tous les citoyens.

L'orateur informe que le ministère paie des subventions de loyer à des personnes habitant dans des hôtels, à défaut de trouver un logement.

Il regrette, en plus, que la main publique n'intervient pas pour enrayer des locations de locaux insalubres.

Il constate l'existence d'une nouvelle pratique qui veut que les propriétaires mettent aux enchères le loyer du bien à louer.

L'orateur est d'avis que l'Administration des Contributions directes dispose de tous les chiffres qui devraient permettre aux instances publiques d'évaluer si les loyers demandés sont conformes à la législation.

L'orateur constate aussi un manque de statistiques relatives aux loyers qui sont effectivement payés.

- L'analyse des différentes situations de surcharge de coût de logement ne devrait pas se limiter au recensement du nombre de ménages accusant un surcoût, mais elle devrait être complétée par l'indicateur mesurant le taux d'effort effectif.

En présence d'un coût du logement très élevé, le risque de surendettement est réel (frais de loyers, d'intérêts sur des prêts immobiliers -sans les remboursements de crédits-, d'énergie, d'eau, d'assurance obligatoire, etc., dépassant 40% du revenu disponible).

- Face à l'ampleur des problèmes actuels de garantir l'accès à un logement décent et abordable à tous les résidents, la solution ne peut pas résider dans le seul accroissement continu du parc et de l'offre de logements subventionnés; l'accès à un logement décent et abordable sur le marché privé devrait être la règle générale, alors que le recours au logement subventionné devrait relever de l'exception.

LE FONCTIONNEMENT DU MARCHE DU LOGEMENT

- Entre 2010 et 2030, il faudrait construire, en moyenne annuelle, près de 6.500 logements nouveaux pour couvrir les besoins en logements (y compris l'accroissement de la population (4.000 unités), les besoins de remplacement (2.300 unités) et la réserve de mobilité (200 unités)).

¹ <http://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/politique-generale/2013-logement.pdf>

² <http://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/politique-generale/2014-avis-logement-tva-super-reduit.pdf>

- Les logements nouvellement construits devraient suivre, au moins, l'accroissement démographique. En progressant au rythme passé, il ne sera pas possible de satisfaire les besoins en logements nouveaux résultant uniquement de la croissance de la population.
- Il est important d'analyser de manière plus approfondie, d'où provient l'écart significatif entre le nombre de bâtiments achevés et celui des autorisations de bâtir.
- L'offre locative est largement inférieure à la demande et devrait substantiellement augmenter.

Au Luxembourg, il n'existe pas, au niveau national, de statistiques sur le nombre de logements vacants.

- **Le problème du logement est *a priori* un problème de prix.** Le prix du foncier en constitue une part importante et est en progression permanente. Un des facteurs des prix élevés réside sur le plan du potentiel de terrains constructibles mis en vente et, accessoirement, sur le plan d'une densité résidentielle trop réduite.

Le CES est convaincu que la seule extension de l'offre des terrains constructibles ne suffira pas pour réduire les prix.

- Il est primordial que l'ensemble des terrains théoriquement disponibles pour l'habitat devienne rapidement mobilisable pour combler à court et à moyen terme les besoins actuels en logements.

Il incombe aux communes d'accompagner le développement d'un plan d'aménagement particulier (PAP), voire, en absence d'initiative privée, de prendre elles-mêmes l'initiative du développement, afin d'assurer que tous les terrains définis comme tels, dans le PAG, soient réellement lotis.

Dans ce contexte, le CES demande à ce que le Gouvernement analyse l'opportunité de maintenir l'obligation d'un accord ou mandat à 100 % des propriétaires de terrains dans le cadre de l'initiative privée, introduite par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et de développement urbain, qui risque de freiner les développements de logements.

Le CES est d'avis qu'une réflexion sur un autre mode de décision, à l'instar de la procédure de remembrement, est de mise.

Il est évident qu'il ne suffit pas que des terrains constructibles se trouvent dans le périmètre d'agglomération, mais il faut que les propriétaires aient la volonté ou, dans un cas plus extrême, soient obligés de les utiliser ou de les mettre sur le marché.

La CFEP est convaincue que grand nombre de terrains sont entre les mains de quelques propriétaires seulement. Des promoteurs privés en font partie. Ils gardent les surfaces constructibles en réserve et les libèrent en période de creux pour garder leur entreprise active.

- Il est indispensable de faire une étude approfondie sur le fonctionnement du marché du logement, ce qui permettrait d'apporter davantage de connaissances sur les déterminants de la demande et de l'offre de logements et sur le processus de formation des prix de l'immobilier. Parallèlement, il serait utile d'établir un tableau de bord pour le logement.

LES MECANISMES D'AJUSTEMENT DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

L'intervention publique

- Un accès universel à un logement abordable n'est réalisable que si les pouvoirs publics, et notamment, les communes, utilisent les différents moyens d'intervention dont ils disposent pour débloquer l'offre de terrains et pour réduire les prix du logement.

- Le CES recommande au nouveau Gouvernement d'effectuer ou de faire effectuer une évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'ensemble des mesures en place ou projetées, eu égard à la problématique générale des niveaux de prix élevés et, en particulier, de la charge financière pesant sur les ménages.

Comment agir sur les prix du logement?

I) Actions politiques pour agir sur les prix

- Le CES prend acte que le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables entend recadrer les aides individuelles, mais il n'a pas pu faire une analyse approfondie des nouvelles mesures proposées.

Le CES regrette qu'aucune **étude sur l'impact et sur l'efficacité des aides publiques** n'ait été réalisée jusqu'à présent au Luxembourg. Il insiste sur l'établissement d'une telle étude.

- Il est évident que le prix du foncier constitue le facteur essentiel du caractère de plus en plus inabordable du logement et que toute action, ou toute mesure en faveur d'une réduction des prix du logement, restera marginale si on n'arrive pas à réduire substantiellement le coût du foncier.

II) Mesures concrètes pour combattre la rétention de terrains et réduire les prix du foncier

a) Extension des périmètres d'agglomération

- Même avec une augmentation de la densité résidentielle, une extension des zones d'habitat devient inévitable. Tout en optant pour une telle solution, le CES insiste sur le fait qu'il faudra, en amont et parallèlement, épuiser toutes les autres mesures à disposition des communes, telles que celles prévues dans la législation actuelle et celles proposées dans le présent avis.

Une extension des périmètres d'agglomération devra se faire moyennant une action d'envergure concertée au niveau national, respectueuse des principes d'un aménagement du territoire durable (éviter le mitage de l'espace, privilégier les centres d'attraction et de développement, respecter les préceptes de la politique de mobilité).

Position du groupe salarial (CES):

Le groupe salarial insiste tout particulièrement sur les mesures qu'il propose ci-dessous sous le point e) «**Combattre la spéculation foncière**» (plafonnement des prix des terrains, taxes sur la rétention de terrains). La mise en place de ces mesures d'action contre la spéculation sur les prix du foncier doit être le préalable à toute extension du périmètre de l'habitat. Sans ces mesures, l'extension du périmètre risque de déclencher une nouvelle vague de spéculation et d'annuler, en conséquence, tout impact positif en vue d'une baisse respectivement d'une stabilisation des prix de vente du foncier.

Position du groupe patronal (CES):

Le groupe patronal met en doute que l'intervention de l'Etat moyennant un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par are et par région, soit conforme, d'une part, à la législation nationale et, d'autre part, à la législation européenne.

b) Mobilisation des terrains non bâtis

- Le CES approuve l'initiative «*Baulücken*» de la Ville de Luxembourg qui pourrait servir d'exemple pour inspirer d'autres communes dans la mesure du possible où elles disposent de terrains.

- Il est essentiel que les communes appliquent l'obligation de construire, telle que prévue dans des cas déterminés par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

- Le CES est d'avis qu'il importe de conférer un **caractère obligatoire aux taxes** communales sur la rétention des terrains, en conditionnant l'attribution de la contribution financière versée par l'Etat aux communes dans le cadre du «Pacte logement», et, à défaut, en introduisant une telle taxe au niveau national.

- Le CES propose d'appliquer également la possibilité de reclassement de terrains en zone d'urbanisation prioritaire type I (urbanisation endéans 6 ans) ou type II (urbanisation entre 6 et 12 ans) en zone d'aménagement différé, si les propriétaires s'opposent à des projets de création de logements.

- Le CES demande au Gouvernement d'analyser la fiscalité des plus-values sur la cession des terrains non bâtis dans le cadre général de l'évaluation de l'impact et de l'efficacité des aides publiques et des mesures fiscales en faveur de la promotion du logement, dont la réduction de la fiscalité des plus-values sur cession de terrains non bâtis, appliquée entre 2002 et 2006, ainsi que l'impact de l'exonération fiscale sur les ventes au profit des autorités publiques.

c) Augmenter la densité résidentielle du bâti

- Le CES propose d'augmenter, dans les quartiers où il s'avère approprié, les coefficients d'utilisation maximale du sol.

d) Stimuler davantage l'offre de logements locatifs

- Vu le manque d'une offre locative suffisante et afin de stimuler la création de logements locatifs par des investisseurs privés, le CES propose de modifier le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 en ce sens que pour les immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif, la durée d'application du taux d'amortissement de 6 % soit relevée de 6 à 11 ans.

e) Combattre la spéculation foncière

Position du groupe patronal:

Le groupe patronal estime que les pouvoirs publics, et notamment les communes, disposent des moyens d'intervention nécessaires, d'une part, pour augmenter l'offre de terrains disponibles pour le logement (extension de la superficie des zones d'habitation par la refonte des PAG) et, d'autre part, pour rendre l'ensemble des 2.701 ha de terrains actuellement constructibles rapidement mobilisables. Il incombe aux communes d'accompagner les développements des PAP, voire, en absence d'initiative privée, de prendre elles-mêmes l'initiative d'élaborer ou de modifier un PAP sans devoir être à 100 % propriétaires des terrains.

Les communes disposent aussi de toute une série de mesures via le «Pacte Logement» (droit de préemption sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones de réserves foncières, les zones d'aménagement différé et sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, taxes sur la rétention de terrains et les logements inoccupés, augmentation de la densité du bâti) et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (obligation de construire, reclassement de terrains) afin d'augmenter l'offre de terrains.

La loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire autorise par ailleurs l'Etat et les communes à poursuivre l'acquisition et **l'expropriation pour cause d'utilité publique** des immeubles nécessaires à la réalisation de l'avant-projet «Plan sectoriel Logement».

L'avant-projet «Plan sectoriel Logement» confèrera également un **droit de préemption** au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire, en vue de la réalisation de leurs objectifs.

Position du groupe salarial:

Pour le groupe salarial, ces mesures, ainsi que la seule augmentation de l'offre de terrains, ne suffiront pas pour réduire les prix des terrains. En effet, il est à craindre que même une extension du périmètre d'agglomération, forcément limitée, ne pourra établir l'équilibre entre l'offre et la demande, mais, au contraire, engendrera une nouvelle vague de spéculations et de rétentions de terrains.

Il est évident, vu la structure atypique du marché du logement, associée à la rétention de terrains, que les règles de la concurrence ne peuvent pas s'appliquer correctement.

Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercera une pression sur les prix des terrains non bâtis se trouvant dans l'actuel périmètre d'agglomération, non seulement par l'effet de l'augmentation de l'offre, mais surtout par le jeu de la concurrence.

Il s'ensuit que l'Etat devra **contrecarrer les défaillances du marché** et intervenir par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par arrondissement et par région, à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (art.3).

Or, pour combattre efficacement la rétention de terrains, un plafonnement des terrains ne pourra toutefois atteindre pleinement l'objectif visé que si, en même temps, des taxes sur la rétention de terrains sont appliquées (voir la proposition du CES portant sur la mobilisation de terrains non bâtis sous 32 II b)).

f) Frais accessoires

- Le CES constate une augmentation des taxes communales sur les nouveaux logements, respectivement un relèvement considérable des taxes existantes (taxe d'autorisation, taxe trottoir, taxe d'infrastructure, taxe de raccordement aux réseaux publics), auxquelles viennent s'ajouter les tarifs de raccordement aux réseaux d'électricité et de gaz. Ces taxes ont une conséquence non négligeable sur le coût du logement.

Une base statistique publique des taxes pourrait être mise en place. Elle pourrait aider les citoyens à décider du choix de la localisation de leur futur logement en connaissance de cause, en augmentant la transparence en matière de taxes locales et leur impact sur les prix d'un logement dans les communes.

Les communes ont, selon la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, «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».

g) Agir sur les procédures d'autorisation

- Le CES est convaincu que l'un des moyens pour parvenir à une meilleure maîtrise des prix réside dans une politique ayant pour objectif de soutenir et de débloquer l'offre de terrains. Un allègement substantiel des procédures d'autorisations en matière de l'urbanisme et de l'environnement permettrait de mobiliser plus rapidement les terrains à bâtir mis en vente et d'augmenter par conséquent l'élasticité de l'offre par rapport à la demande de logements. En outre, il devrait conduire à une réduction des coûts à travers la compression des formalités administratives (études, rapports,...). La diminution de la durée des procédures mènerait à une réduction du coût de préfinancement des projets (charges d'intérêts).

Devant ce constat, la simplification administrative doit constituer une priorité. Il ne s'agit pas d'abolir les procédures, mais d'éviter les barrières administratives dans l'application des législations qui entravent la création de logements, tout en respectant l'environnement et les droits des citoyens.

Le CES estime toutefois nécessaire de revoir le mode de fonctionnement entre les ministères et les administrations, en instaurant le principe de l'unicité de la procédure, dans le sens d'un processus itératif, pour dépasser les divergences d'approche dues aux compétences partagées et accélérer ainsi les procédures ayant trait à l'urbanisme et à l'environnement.

LE LOGEMENT SUBVENTIONNÉ

- Le CES entend par «logement subventionné», un logement loué ou vendu par des promoteurs à des ménages bénéficiant d'aides, conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

- Le CES est d'avis qu'il serait plus opportun à ce que les promoteurs de logements subventionnés s'orientent davantage vers la construction de logements locatifs.

- En ce qui concerne la vente de logements subventionnés, le CES propose de recentrer les missions des promoteurs publics sur la construction de logements à coût modéré en relevant substantiellement la proportion d'acquéreurs de logements répondant aux critères sociaux déterminés. Ainsi, il convient d'augmenter le taux actuel de 60 % de logements devant être vendus par les promoteurs publics à des bénéficiaires de primes de construction ou d'acquisition, à 80, voire 90 %.

Le CES est d'avis qu'en aucun cas, les promoteurs publics ne pourront intervenir sur le marché afin de créer des logements destinés à être vendus sur le marché immobilier privé exclusivement. Il insiste à ce que l'activité des promoteurs publics se limite à des projets de création de logements subventionnés (étant entendu qu'une petite partie de ces logements peuvent être vendus sur le marché libre dans le cadre de la mixité sociale).

- Il y a lieu de définir à l'avenir la mixité sociale non pas par référence à un immeuble ou à un ensemble d'immeubles, mais par référence à un quartier ou une localité.

- Le CES constate que les promoteurs publics ont recours au bail emphytéotique subventionné sur le terrain (prix identique), aussi bien pour les ventes dans le cadre de logements subventionnés, que dans le cas des logements mis en vente par enchère sur le marché privé. Le CES est d'avis que les baux emphytéotiques subventionnés ne peuvent pas s'appliquer sur les ventes sur le marché libre.

Position du groupe patronal:

Le groupe patronal entend définir «le logement à coût modéré» par l'élaboration d'un cahier des charges standardisé déterminant les critères applicables à la construction d'un logement à coût modéré.

Position du groupe salarial:

Pour le groupe salarial, le logement à coût modéré devrait répondre à un cahier des charges standardisé déterminant les caractéristiques du logement, devant répondre aux besoins respectifs des différents types de ménage; le prix du logement devrait se baser sur le coût de la construction majoré d'une marge bénéficiaire modérée à déterminer.

Le CES se prononce en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires.

- Eu égard au taux relativement faible de logements subventionnés locatifs, le CES propose de prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés, répartis uniformément sur toutes les communes du pays. Le taux de logements locatifs subventionnés rapportés au nombre total de résidences principales devrait atteindre la même proportion de la population que celle qui est exposée à un taux de risque de pauvreté.

- Vu que le financement classique des investissements par des fonds publics s'avère de plus en plus difficile, il faudrait prévoir la possibilité pour des investisseurs (fonds de pensions, fonds de compensation, des assurances et autres personnes privées) de financer et d'acquérir des logements à construire par des promoteurs du logement subventionné et de les mettre à la disposition de ces derniers à titre de logement locatif subventionné dans le cadre d'une convention «logement-solidarité» donnant droit à une exonération fiscale partielle des loyers perçus.

Echange de vues

Une remarque d'un député du groupe parlementaire déi gréng porte sur le droit de préemption des communes. L'orateur estime que, si le périmètre d'une agglomération est agrandi, il faudrait que seulement des logements sociaux y soient autorisés.

Un député du groupe parlementaire LSAP note que la main publique se trouve en concurrence avec des promoteurs privés quand elle veut acquérir des terrains. Il faudrait que les communes puissent acheter des terrains à un prix raisonnable, et non pas au prix du marché. En cas de désaccord sur le prix, il faudrait pouvoir recourir à une évaluation par un expert indépendant. Cet instrument est souvent utilisé en France.

Réponse de la CFEP: Le droit de préemption est certes prévu par la loi, mais n'est utilisé que rarement. Il faudrait en outre introduire parallèlement une taxe sur la rétention de terrains.

Combien de personnes ou familles reçoivent une subvention loyer tout en habitant à l'hôtel, faute de logement adéquat? La commission décide de continuer la question au Ministère du Logement.

La commission souhaite entendre l'avis de la CFEP concernant un modèle du type leasing en vue de l'acquisition d'un logement. Le modèle prévoit que la somme des loyers payés serait ultérieurement déduite du prix d'achat du logement. Un député du groupe parlementaire CSV répond que le modèle de leasing n'est pas transposable, notamment si une personne doit apporter un quart ou un tiers de la somme (emprunté auprès d'une banque et donc remboursable mensuellement) et payer parallèlement un loyer mensuel. On pourrait cependant imaginer qu'une somme équivalant un loyer pourrait constituer une

mensualité de remboursement d'un prêt. Il faudrait alors analyser dans quelle mesure l'Etat pourrait faciliter l'accès à la propriété pour les familles à revenu modeste.

Réponse de la CFEP: Il faudrait d'abord définir qui sont les personnes ayant droit à un logement social. Les instances européennes se mêlent de questions sociales³, alors que, conformément au principe de subsidiarité, l'Union européenne n'est pas habilitée à légiférer dans le domaine du logement.⁴

Le logement social dans l'Union européenne a également fait l'objet d'une Résolution du Parlement européen du 11 juin 2013 (2012/2293 (INI)) (2016/C 065/04), où il était également question du rapport qualité-prix à l'achat ou à la location, d'économie d'énergie, de situations dans un environnement disposant d'espaces verts et de logements adaptés aux différentes générations, en prenant en compte les besoins spécifiques des enfants et des personnes âgées⁵.

Il est rappelé que dans la *Newsletter* 10/2014 du Ministère du Logement, il était question du «blocage du prix du foncier» dans le contexte du plan sectoriel Logement. Il était proposé «de réserver des zones pour la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat pour la réalisation de logements durables en grand nombre, dont au minimum 30 % seront des logements à coût modéré, et pour lesquelles un droit de préemption est conféré à l'Etat pour l'achat du foncier nécessaire; par le biais d'une production rationnelle et rapide et un blocage du prix du foncier, on essaye d'éviter toute spéculation»⁶.

Un député du groupe parlementaire LSAP demande si le principe du loyer annuel correspondant au maximum à 5 % des investissements est respecté. Selon la CFEP, il faut faire une distinction entre les contrats de bail en cours et les nouveaux contrats de bail qui permettent de fixer un loyer plus élevé. La CFEP est convaincue que l'Administration des Contributions directes dispose des chiffres exacts permettant d'évaluer la relation entre sommes investies et loyers encaissés, alors que l'Observatoire de l'Habitat surveille uniquement les loyers publiés dans les journaux.

Un membre du groupe parlementaire LSAP s'indigne contre la possibilité de vendre sur le marché privé des logements acquis d'un promoteur public. Il faudrait garantir aux promoteurs publics un droit de préemption, au prix d'achat réévalué, mais pas au prix du marché. L'orateur est convaincu qu'il ne faut pas laisser monter les prix des terrains à l'infini. Il faudrait instaurer des taxes spéciales dès que le prix à l'are dépasse un certain seuil.

Réponse de la CFEP: La CFEP regrette qu'aucun promoteur privé se lance dans le logement social. Les promoteurs privés sont exclus d'aides publiques pour l'acquisition et l'aménagement des terrains ainsi que pour la construction de logements sociaux destinés à la location. Par contre, ils peuvent toucher des subventions publiques pour la construction de

³ La Cour de justice a en effet rejeté le 12 mai 2015 le recours engagé par des bailleurs sociaux néerlandais en 2010, s'estimant non compétente pour prendre une telle décision. Les "wocos" (pour "woningcorporaties", sociétés de logement social néerlandaises) reprochaient à la Commission d'avoir imposé aux Pays-Bas une politique d'aide au logement restrictive, consistant notamment à réserver le logement social uniquement aux personnes les plus défavorisées. L'application de cette pratique décisionnelle de l'autorité européenne de concurrence au logement social a conduit à déstabiliser en profondeur le modèle économique du logement social aux Pays-Bas. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de3bfe731f1f204581858d81783f394697.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObxuQe0?text=&docid=164463&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=268022>

⁴ Les discussions portent p.ex. sur la question si l'Union doit faire davantage dans le domaine de l'évaluation et de l'articulation de l'incidence des fonds structurels, y compris les initiatives communautaires, dans le domaine du logement.

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0246&from=FR>

⁶ http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/SNL_2014/Newsletter.pdf

logements sociaux destinés à la vente. Etant donné que les marges bénéficiaires sont très limitées, il n'y a qu'un seul promoteur privé qui, il y a 20 ans, a construit des logements à coût modéré.

Il est précisé que l'emphytéose ne joue que par rapport au terrain. Pendant la durée du bail, le propriétaire de la maison peut tout faire, mais il doit savoir qu'au terme du bail, le bailleur profitera des aménagements ou constructions sans que ce dernier ne puisse être forcé d'indemniser le locataire (appelé *emphytéote*)⁷.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk pose une question concernant la complexité des procédures en matière de droit de préemption ou d'expropriation. Dans le contexte de l'aménagement de la Place de l'Etoile à Luxembourg-Ville, un membre du groupe parlementaire CSV rend attentif au fait que la situation était longtemps bloquée, mais que la responsabilité ne résidait pas nécessairement du côté des promoteurs privés. Il était question que la place de l'Etoile abrite des logements, des bureaux, des commerces et des emplacements de parking. Le plan d'aménagement particulier (PAP), qui définit ce qui peut être construit à cet emplacement a finalement été approuvé par le conseil communal en juillet 2010 et par le Ministère du Développement durable par la suite.

* * *

Entrevue avec des représentants du Syvicol

Les représentants du Syvicol basent leur exposé sur la note (jointe en annexe du présent procès-verbal). Ils rappellent que

- la création de logements n'est qu'une mission facultative des communes;
- la mise en œuvre des mesures existantes représente une charge administrative lourde pour les communes;
- le Syvicol souhaite la mise en place au niveau national d'une stratégie coordonnée en matière de logement, à travers une clarification et une harmonisation des objectifs et des procédures entre les différents ministères impliqués.

Le Syvicol plaide en faveur d'une plus grande flexibilité en matière de densité d'occupation des surfaces constructibles (PAP).

Il soutient la création d'une commission nationale de Loyers.

Le Syvicol suggère une participation étatique dans le déficit résultant du solde entre l'investissement effectué par les communes et le loyer perçu afin d'accroître l'attractivité de la création de logement locatif.

Le Syvicol suggère une adaptation de la méthode de calcul des loyers des logements sociaux (cf. barèmes fixés sur base de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement).

Pour améliorer l'efficacité des mesures destinées au grand public, le Syvicol propose d'organiser des réunions d'information au niveau communal, en présence de représentants du Ministère du Logement.

Le Syvicol relève plusieurs difficultés au niveau du droit de préemption prévu dans la législation du 22 octobre 2008:

- la prévisibilité et budgétisation des dépenses est difficile,
- l'impact financier pour les communes est important.

Le Syvicol propose une augmentation de la prise en charge des frais de préfinancement par l'Etat à 5 ans en cas de réalisation d'un projet par la commune.

⁷ Loi du 22 octobre 2008 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/10/22/n1/jo>

Quant à l'emphytéose, le Syvicol donne à considérer que beaucoup d'acquéreurs sont réticents d'acquérir un terrain sous bail emphytéotique.

Le Syndicat propose la mise en place de la possibilité d'une emphytéose avec option d'achat au bout d'un certain nombre d'années, sous condition du subventionnement par l'Etat des frais d'acquisition du terrain. Eventuellement, l'Etat pourrait prévoir le remboursement partiel ou total du subside étatique lors de l'exercice de l'option d'achat.

En ce qui concerne la taxe communale spécifique pour logements inoccupés ou terrains à bâtir (art.16 de la loi Pacte-Logement), le Syvicol estime qu'elle entraîne des difficultés juridiques pour les communes, p.ex. en ce qui concerne la charge de la preuve quand des logements sont inoccupés.

Pour des raisons de sécurité juridique, le Syvicol préférerait que la loi fixe de manière uniforme le principe, les conditions et les mesures d'exécution de ces taxes, tandis que les taux resteraient à fixer par les communes.

Au sujet de l'impôt foncier B6, le Syvicol constate que les montants sont peu incitatifs. Il suggère d'entamer des réflexions sur le taux d'assiette et de réévaluer la valeur des propriétés.

Dans le contexte des plus-values et bénéfices de cession, le Syvicol donne à considérer que les communes rencontrent des difficultés de rentrer en contact avec les propriétaires souhaitant céder leurs terrains pour les convaincre de vendre à la commune.

Le Syvicol propose l'introduction d'une obligation de déclaration par le propriétaire de son intention de vendre, renseignant les conditions d'une future vente, dans le cadre de l'application éventuelle d'un droit de préemption.

La commune devrait alors délivrer un certificat de non-exercice du droit de préemption, respectivement notifier au propriétaire son intention d'acquérir le terrain.

La commune devrait être informée à un stade précoce de la procédure.

Le Syvicol estime qu'il en résulterait une application plus systématique de l'exemption des plus-values et bénéfices de cession de l'impôt sur le revenu, ce qui permettrait aux communes de négocier un prix moins élevé avec le vendeur.

En ce qui concerne l'expropriation pour utilité publique, le Syvicol est d'avis qu'une insécurité juridique persiste autour de la terminologie «utilité publique».

La procédure est en outre longue, complexe et politiquement délicate à mettre en œuvre.

Il faudrait dès lors définir avec davantage de précision ce qu'il faut entendre par «utilité publique» et consacrer légalement l'utilité publique dans le contexte de la création de logements abordables.

Mobilisation de «Baulücken»: le Syvicol est rappelle que 90 % des terrains disponibles appartiennent à des propriétaires privés.

Les communes rencontrent des difficultés à contacter les propriétaires des parcelles.

N'ayant pas de contrepartie à offrir, les communes n'ont pas d'argument pour les inciter à vendre leur terrain.

Le Syvicol propose un renforcement de la campagne de sensibilisation au niveau national en mettant l'accent sur, p.ex., les avantages fiscaux pour les propriétaires qui vendent à un promoteur public.

Remembrement urbain: Le remembrement légal est soumis à une procédure complexe.

Le Syvicol est en faveur de l'introduction de la procédure de remembrement par voie ministérielle, comme prévue au projet de loi 7139. Le Ministre devrait néanmoins, de l'avis du Syvicol, solliciter l'avis du conseil communal.

Il est difficile de sanctionner le non-respect de l'obligation de construire sur des terrains. Le Syvicol propose que le législateur réfléchisse à des possibilités de sanction et au maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le contrat d'aménagement «Baulandvertrag» est prévu dans le projet de loi 7139.

Le Syvicol donne à considérer qu'une obligation de viabilisation ne signifie pas obligation de construire.

L'articulation entre le contrat d'aménagement et le plan d'aménagement particulier reste à clarifier.

Le Syvicol propose que la commune soit habilitée d'exécuter un contrat d'aménagement aux frais du propriétaire.

Echange de vues

Un représentant du groupe parlementaire «déi gréng» est d'avis qu'il serait opportun d'accorder une plus grande publicité aux mesures prévues dans le «Pacte logement». Il serait opportun de prévoir un suivi des communes, vu que beaucoup de communes de taille modeste se sentent dépourvues des moyens nécessaires pour faire face à toutes les questions administratives et juridiques.

Les communes se voient souvent débordées par les problèmes techniques qui se posent en matière de création et de gestion de logements. Elles ne se sentent pas outillées pour faire face aux demandes.

Réponse du Syvicol:

Le Syvicol saluerait la création d'une instance qui pourrait assister les communes. Les réflexions allant dans cette direction ont mûri au sein d'un groupe de travail. La réalisation des idées est tributaire des moyens mis à disposition par le Ministère du Logement.

Le représentant de la sensibilité politique «déi Lénk» demande l'appréciation du Syvicol par rapport à la reconnaissance de l'utilité publique. Faudrait-il, p.ex., rendre possible l'expropriation de terrains si ceux-ci sont ensuite attribués à un promoteur public pour y construire des logements?

Réponses du Syvicol:

Le Syvicol s'exprime en faveur d'une disposition nationale fixant les conditions de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de la création de logements, afin d'accroître la sécurité juridique pour les communes qui entameraient une telle procédure.

Remarques et questions d'un représentant du groupe parlementaire LSAP:

S'il est vrai que le logement ne fait pas partie des missions principales d'une commune, il faut néanmoins noter qu'il en est de même avec d'autres activités communales.

Existe-t-il un relevé/état des lieux concernant les terrains vierges appartenant à des collectivités publiques?

L'orateur juge opportun d'établir une liste des questions qui posent problème aux communes. Un tel relevé faciliterait la tâche au législateur et au Gouvernement qui essaient de déterminer les éléments qui bloquent la réalisation de logements.

Les députés discutent longuement sur la fixation du barème de calcul des loyers à appliquer dans les logements sociaux.

Un membre du groupe parlementaire «déi gréng» donne à considérer que les communes devraient être en mesure de fournir une réponse face aux pressions de promoteurs privés qui veulent installer plusieurs logements dans des bâtisses qui ne s'y prêtent pas nécessairement. Les promoteurs ne réfléchissent pas aux problèmes de mobilité ou d'accès, mais souhaitent rentabiliser leur projet. Le problème de la «surpopulation» se pose notamment dans les villages à ruelles étroites où des maisons individuelles sont transformées en résidence à plusieurs appartements.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous «Divers».

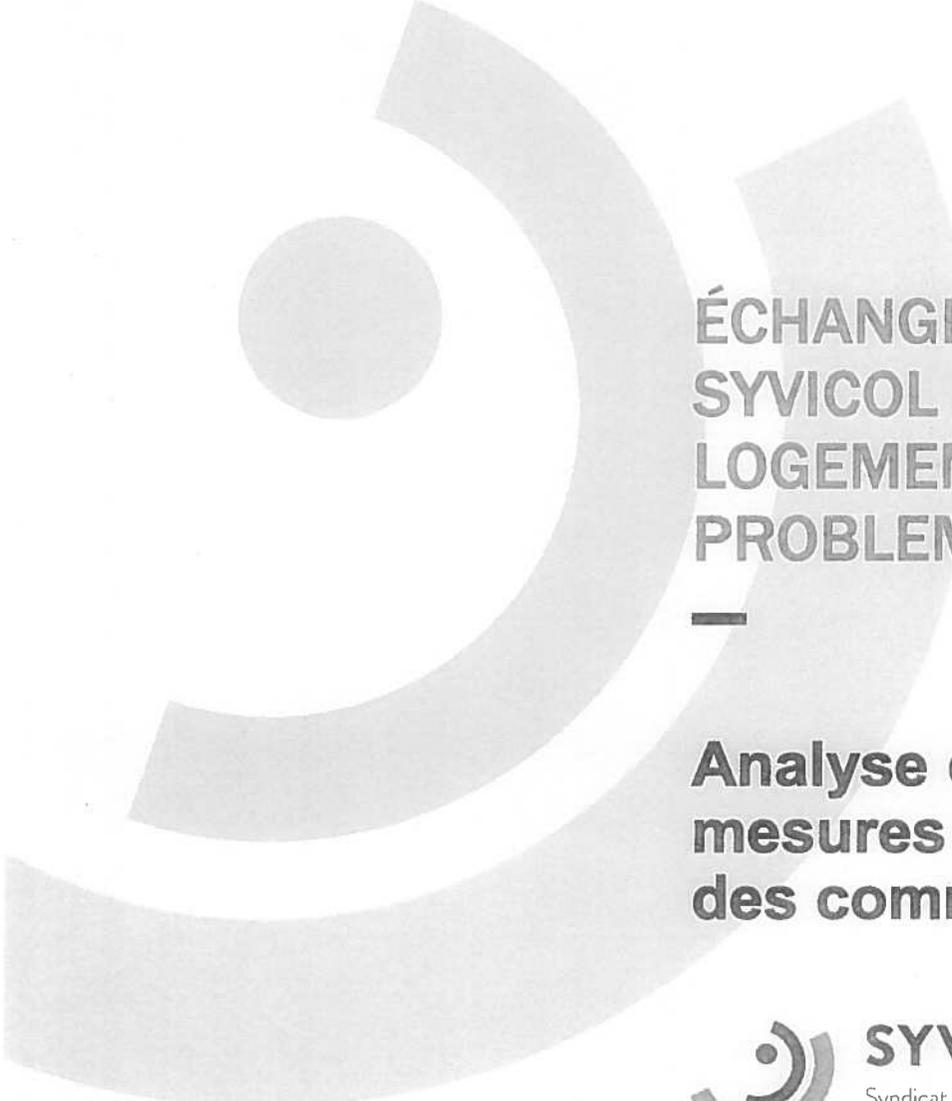
Luxembourg, le 23 décembre 2017

La Secrétaire
Francine Cocard

Le Président de la Commission du Logement,
Max Hahn

ANNEXE

Document distribué par les représentants du Syvicol



ÉCHANGE DE VUES ENTRE LE
SYVICOL ET LA COMMISSION DU
LOGEMENT AU SUJET DE LA
PROBLEMATIQUE DU LOGEMENT

**Analyse des différentes
mesures mises à disposition
des communes**



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

- Le SYVICOL salue les diverses mesures mises à disposition des communes afin d'encourager la création de logements au niveau communal. Il tient néanmoins à souligner que la création de logements n'est qu'une **mission facultative** des communes.
- Le SYVICOL souligne que la mise en œuvre des mesures existantes entraîne une **charge administrative** importante, ce qui pose problème surtout dans les petites communes.
- Le SYVICOL souhaite la mise en place d'une **stratégie coordonnée** en matière de la politique de logement au niveau national, à travers une **clarification et une harmonisation des objectifs** et des **procédures** entre les différents ministères impliqués.



OBSERVATIONS GÉNÉRALES

- Davantage de **flexibilité** en ce qui concerne la densité dans certains PAP permettrait la création de logements supplémentaires.
- Le SYVICOL propose la création d'une **Commission nationale des loyers** (cf. avis sur l'abolition des districts).
- Pour encourager les communes à créer davantage de logements locatifs au lieu de logements destinés à la vente, le SYVICOL préconise une **participation étatique dans le déficit** résultant du solde entre l'investissement effectué par les communes et le loyer effectivement perçu.
- Le SYVICOL suggère une **adaptation de la méthode de calcul** des loyers des logements sociaux.
- Pour améliorer l'efficacité des mesures destinées au grand public le SYVICOL propose d'organiser des **réunions d'information au niveau communal**, en présence de représentants du Ministère du Logement.



DROIT DE PRÉEMPTION

Difficultés :

- Prévisibilité et budgétisation difficile pour les communes
- Impact financier important pour les communes

Propositions :

- Augmentation de la prise en charge des frais de préfinancement par l'État à 5 ans en cas de réalisation d'un projet par la commune

EMPHYTEOSE

Difficulté :

- Réticence des acquéreurs envers l'emphytéose

Propositions :

- Emphytéose avec option d'achat après un certain nombre d'années, sous condition du subventionnement par l'Etat des frais d'acquisition du terrain
- Éventuellement, remboursement partiel ou total du subside étatique lors de l'exercice de l'option d'achat



TAXES COMMUNALES SPÉCIFIQUES

Difficulté :

- Insécurité juridique pour les communes, notamment en ce qui concerne la charge de la preuve pour la taxe sur les logements inoccupés

Propositions :

- En cas d'introduction d'une taxe nationale sur les logements inoccupés et sur les terrains à bâtir, la loi devrait fixer le principe, les conditions et les mesures d'exécution de ces taxes, tandis que les taux resteraient à fixer par les communes

IMPÔT FONCIER B6

Difficulté :

- Montants peu incitatifs : un exemple de calcul sur une commune déterminée (taux de 900%) a donné un résultat d'environ 20 €/are pour l'impôt B6

Proposition :

- Réflexion sur le taux d'assiette et réévaluation de la valeur des propriétés



PLUS-VALUES ET BÉNÉFICES DE CESSION

Difficulté :

- Rentrer en contact avec les propriétaires souhaitant céder leurs terrains pour les convaincre de les vendre à la commune

Proposition :

- Introduction d'une obligation de déclaration par le propriétaire de son intention de vendre l'immeuble, renseignant les conditions d'une future vente, dans le cadre de l'application éventuelle d'un droit de préemption
- La commune délivre un certificat de non-exercice du droit de préemption, respectivement elle notifie au propriétaire son intention d'acquérir le terrain
- Information de la commune à un stade précoce de la procédure et prise de contact avec les propriétaires, tout en préservant leurs droits
- Application plus systématique de l'exemption des plus-values et bénéfices de cession de l'impôt sur le revenu



EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Difficultés :

- Insécurité juridique autour du concept d'« utilité publique »
- Procédure longue et complexe, politiquement délicate à mettre en œuvre

Propositions :

- Définition plus précise de l'utilité publique
- Consécration de l'utilité publique de la création de logements abordables par la loi



MOBILISATION DES « BAULÜCKEN »

Difficultés :

- 90% des « Baulücken » sont détenus par des propriétaires privés
- Difficulté pour les communes à contacter les propriétaires des parcelles
- Difficulté à inciter les propriétaires à vendre leur terrain, la commune n'ayant pas de contrepartie à offrir

Proposition :

- Renforcement de la campagne de sensibilisation au niveau national, par exemple sur les avantages fiscaux en cas de vente à un promoteur public



REMEMBREMENT URBAIN

Difficulté :

- Complexité de la procédure actuelle de remembrement légal

Proposition :

- Le SYVICOL approuve l'introduction de la procédure de remembrement ministériel telle que prévue par le projet de loi n°7139
- Néanmoins, le Ministre devrait solliciter l'avis du conseil communal concernant le projet de remembrement

OBLIGATION DE CONSTRUIRE

Difficulté :

- Sanctionner le non-respect de l'obligation de construction des terrains

Proposition :

- Réflexion sur les mesures de sanctions possibles, maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique



CONTRAT D'AMÉNAGEMENT DIT « BAULANDVERTRAG »

Nouvelle mesure introduite par le projet de loi n°7139

Difficultés :

- L'obligation de viabilisation ne signifie pas obligation de construire
- Articulation entre le contrat d'aménagement et le plan d'aménagement particulier à clarifier
- Combinaison d'obligations personnelles (promesse unilatérale de vente) et réelles dans le même contrat

Proposition :

- Possibilité d'exécution forcée en nature du contrat d'aménagement par la commune aux frais du propriétaire



MERCI POUR VOTRE ATTENTION

