

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

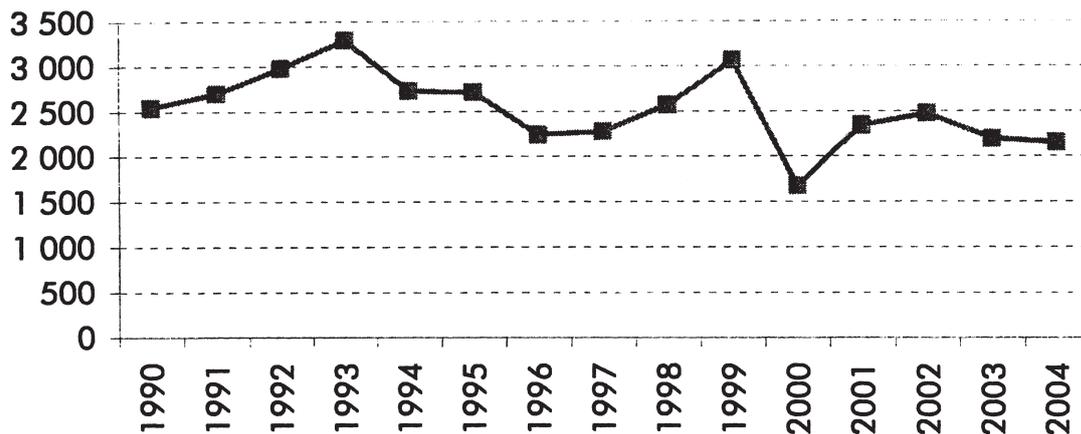
Unité: %

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.

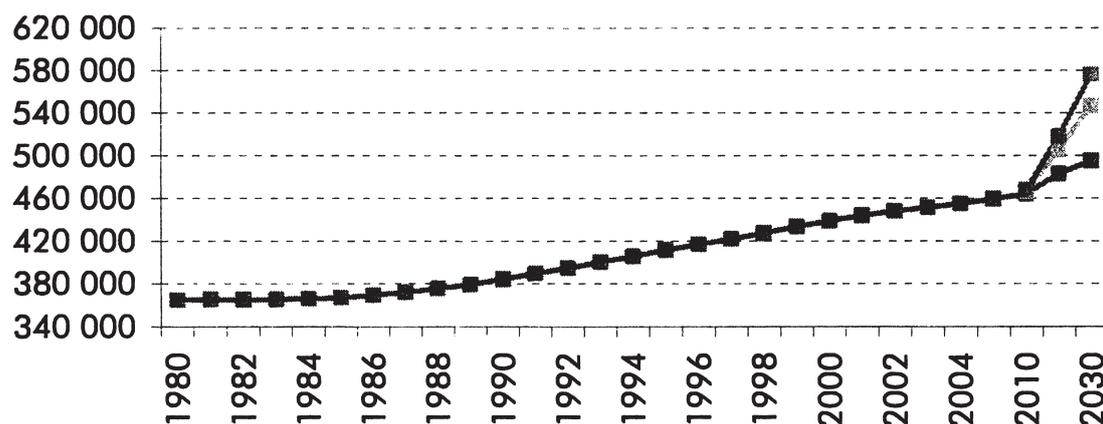
1.2.1. Evolution démographique

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.

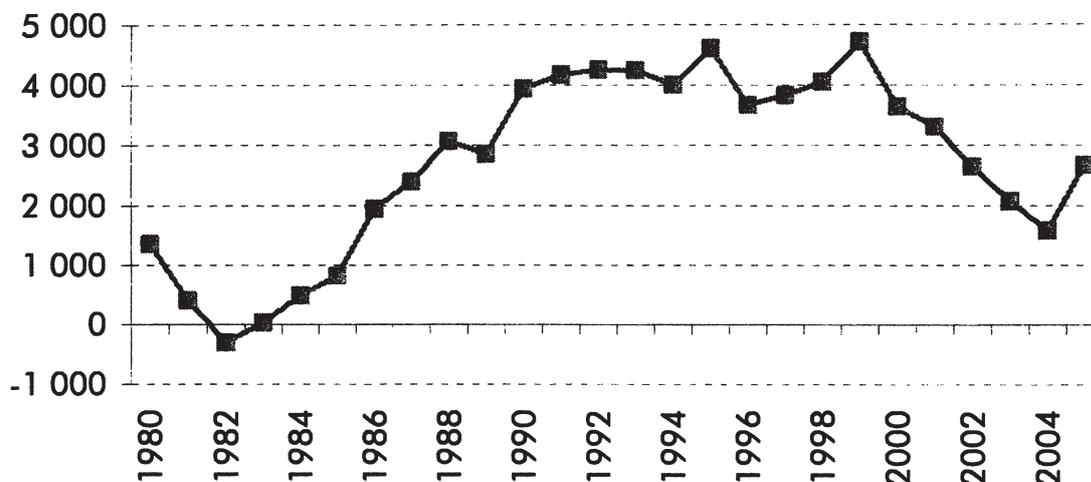
Evolution de la population et projections pour les années 2010, 2020 et 2030



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

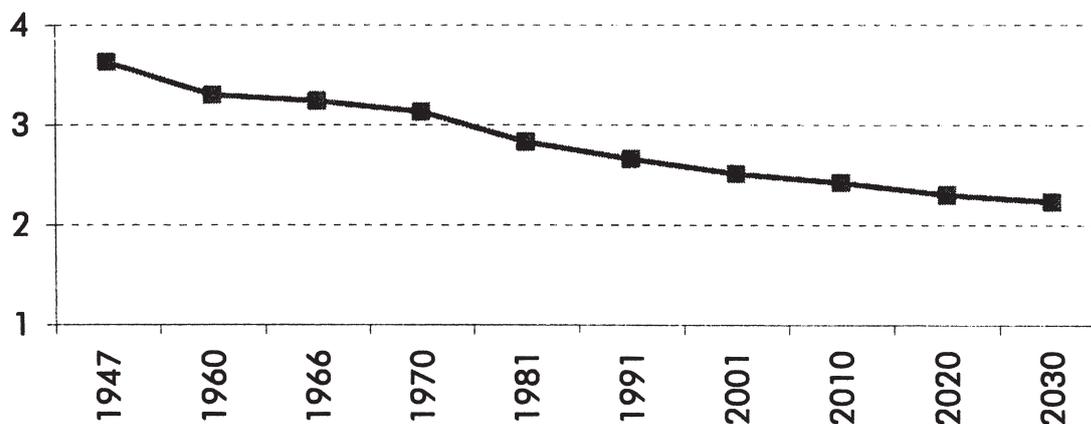


Source: STATEC

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 renchérissent 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:

<ul style="list-style-type: none"> • 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
<ul style="list-style-type: none"> • Préparation et instruction du PAP: durée 21 mois dans le cas le plus favorable et 28 mois en cas de réclamation. 	21 mois
<ul style="list-style-type: none"> • 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
<ul style="list-style-type: none"> • Suit l'approbation et la publication du dossier technique. 	3 mois
<ul style="list-style-type: none"> • Puis, il faut conclure une convention avec la commune qui devra être approuvée par le Ministre de l'Intérieur. 	3 mois
<ul style="list-style-type: none"> • 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
<ul style="list-style-type: none"> • 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
<ul style="list-style-type: none"> • 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 différée.

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'inoctation 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

Dérogation 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,

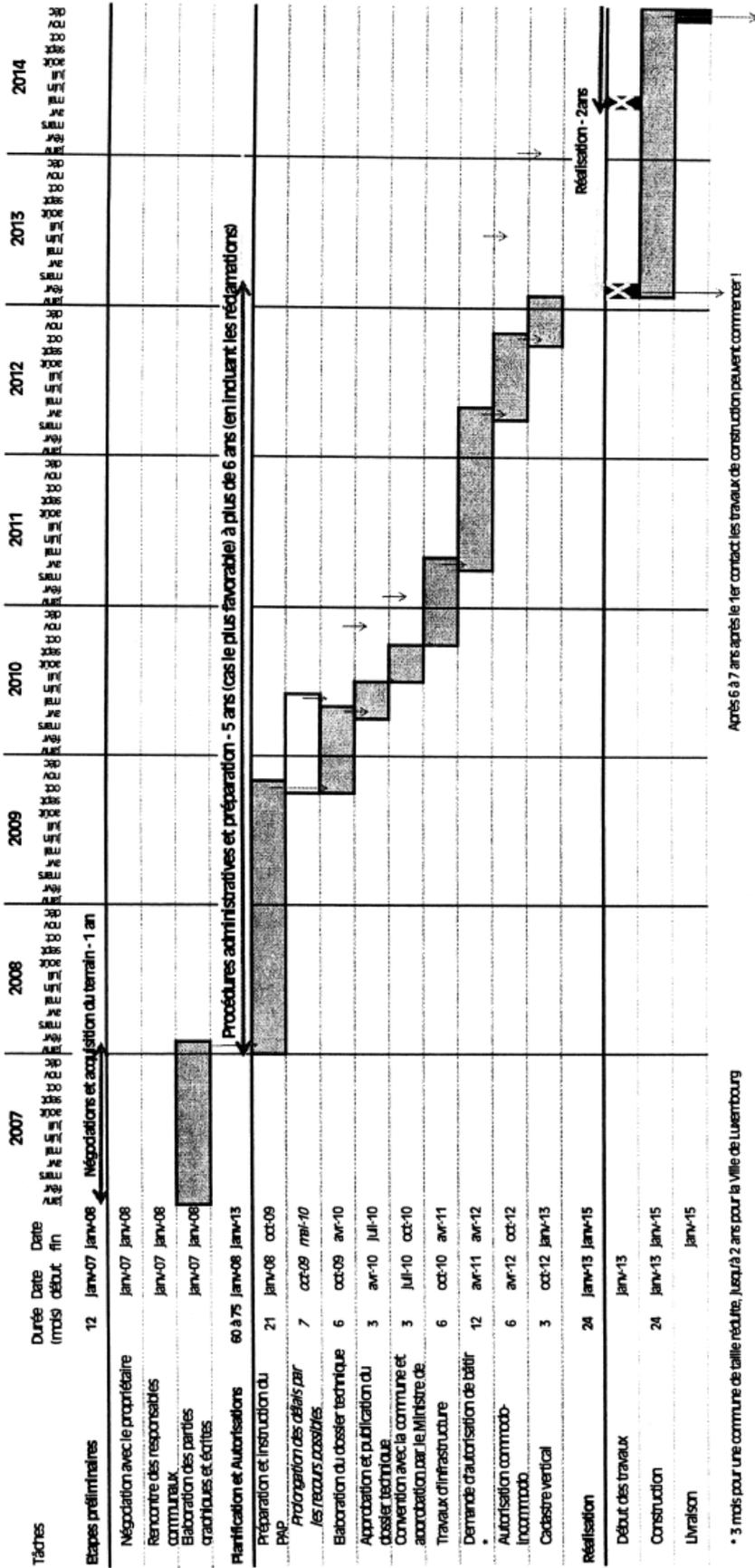
Le Directeur,
Paul ENSCH

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!

