

N° 5696¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant:

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES,
DU TOURISME ET DU LOGEMENT**

(20.5.2008)

La Commission se compose de: M. Norbert HAUPERT, Président-Rapporteur; MM. Eugène BERGER, Xavier BETTEL, Lucien CLEMENT, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Jacques-Yves HENCKES, Mme Françoise HETTO-GAASCH, MM. Henri KOX, Marcel SAUBER, Jos SCHEUER et Mme Vera SPAUTZ, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

En date du 8 mars 2007, le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Au texte étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière avec des explications y relatives.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre des Métiers le 25 mai 2007, la Chambre des Employés Privés le 7 juin 2007, la Chambre de Commerce le 12 juin 2007, la Chambre de Travail le 15 juin 2007, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 3 juillet 2007 et la Chambre d'Agriculture le 25 juillet 2007.

A part les Chambres professionnelles, la Chambre des Notaires, le Syvicol et l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC) ont émis des avis respectivement les 5 juillet 2007, 18 septembre 2007 et 8 novembre 2007.

Le 22 mars 2007, le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission parlementaire par Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement. Au cours de cette même réunion, la Commission a désigné le rapporteur en la personne de son Président Monsieur Norbert Hauptert.

La Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a procédé à un premier examen du texte lors des réunions des 26 avril, 9 mai, 24 mai, 6 juin, 14 juin, 20 juin, 28 juin et 5 juillet 2007.

En date du 12 septembre 2007, un amendement gouvernemental a été transmis au Conseil d'Etat. Le 8 octobre 2007, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a arrêté une série d'amendements qui ont été transmis à la Haute Corporation le 9 octobre 2007.

L'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 27 novembre 2007, a été examiné lors de la réunion du 20 décembre 2007 ainsi que celle du 10 janvier 2008.

Suite à l'avis de la Haute Corporation, la commission parlementaire a arrêté en date du 17 janvier 2007 une série d'amendements qui furent transmis par dépêche du Président de la Chambre des Députés au Conseil d'Etat pour avis le 18 janvier 2008.

Au cours de sa réunion du 20 mars 2008, la Commission a examiné l'avis complémentaire du 18 mars 2008 du Conseil d'Etat.

Le présent rapport fut analysé et adopté dans ses grandes lignes au cours de la réunion du 9 avril 2008. A la même occasion furent arrêtés quelques amendements supplémentaires dont fut saisi le Conseil d'Etat en date du 10 avril 2008. Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat y relatif date du 6 mai 2008 et fut examiné par la Commission lors de sa réunion du 20 mai 2008, date à laquelle le projet de rapport fut également adopté dans sa version définitive.

*

2. HISTORIQUE

2.1 Débat d'orientation sur la politique du logement du Gouvernement

En mars 2003 a eu lieu à la Chambre un débat d'orientation sur la politique du Gouvernement en matière de logement. Celui-ci avait été préparé par la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement (appelée „Commission du Logement“ dans la suite du présent rapport) à travers une série de réunions au cours desquelles pas moins de 22 administrations, ministères, associations et organismes ont été auditionnés.

Dans son rapport, la Commission du Logement a retenu que les mesures suivantes devraient être concrétisées en priorité:

- la création de logements à coût modéré destinés à la location;
- la réduction des coûts des terrains à bâtir par
 - l'augmentation de l'offre de terrains;
 - le passage d'un urbanisme à consommation extensive de terrains à une architecture à utilisation plus rationnelle et intensive du terrain à bâtir, afin de réduire le coût de la construction dont le prix du terrain est un élément essentiel;
- la création de réserves foncières;
- le recours plus systématique au bail emphytéotique;
- le raccourcissement des procédures d'approbation d'un lotissement (PAP).

La Commission du Logement a par ailleurs souligné qu'étant donné que les communes auraient un rôle important à jouer dans le domaine de la création de logements sociaux et la mise en oeuvre de

lotissements, une réflexion approfondie devrait être menée au niveau du Gouvernement au sujet de la capacité financière des communes, étant donné d'une part les dépenses subséquentes à l'accroissement de la population et, d'autre part, les frais inhérents aux attributions nouvelles (comme p. ex. l'éducation précoce, les structures d'accueil, etc.) qui sont assignées aux communes par l'Etat.

En ce qui concerne les prix des terrains à bâtir, la Commission du Logement était d'avis que la flambée des prix ne serait pas due à une pénurie de terrains disponibles mais plutôt à une insuffisance de l'offre de terrains sur le marché. Contrairement à l'avis de certains interlocuteurs, elle n'a donc pas préconisé un élargissement des périmètres d'agglomérations existants, mais a plutôt plaidé en faveur de mesures à prendre afin d'encourager – voire même de provoquer – une augmentation de l'offre de terrains sur le marché.

La Commission du Logement a notamment invité le Gouvernement et les communes à créer leurs propres réserves foncières afin de pouvoir agir sur l'offre de terrains à bâtir et éviter à l'avenir les flambées de prix auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui. D'après son avis, pour des raisons diverses, notamment le problème de la spéculation et de la rétention de terrains à bâtir, le marché n'est pas à même de résoudre tous les problèmes du logement par sa propre dynamique. Les pouvoirs publics devraient pouvoir intervenir sur le marché notamment en agissant sur l'offre de terrains. A cet effet, ils devraient se donner les moyens pour constituer des réserves foncières, notamment en renforçant la collaboration entre communes et l'Etat et en instituant un droit de préemption au bénéfice des communes sur les terrains offerts à la vente sur leur territoire. Ces réserves pourraient être constituées à l'intérieur du périmètre de construction et, suivant les orientations du nouveau programme directeur d'aménagement du territoire, même à sa périphérie.

La Commission du Logement a constaté que ni les terrains vagues à l'intérieur des agglomérations, ni les immeubles abandonnés ne contribueraient à l'embellissement d'une localité et que leur mise sur le marché immobilier pourrait aider à augmenter sensiblement l'offre d'immeubles bâtis et de terrains à bâtir. Afin d'enrayer la rétention de terrains à bâtir pour des raisons de spéculation et d'éviter que des maisons entières ne restent inhabitées par manque d'intérêt de leur propriétaire, la Commission était d'avis que les communes devraient pouvoir réagir en faisant valoir leur droit d'obligation de construire et en appliquant une taxe élevée sur les maisons non habitées et les terrains non affectés à la construction. Cette taxe devrait également pouvoir être appliquée aux logements réaffectés en espaces de bureau. Le taux de la taxe devrait être modulé en fonction de la durée de rétention et différencié suivant que les terrains sont déjà viabilisés ou font partie d'une zone à urbaniser. Cette imposition pénalisante pourrait le cas échéant être assortie de l'option pour les propriétaires de faire reclasser leurs terrains en zone verte. Ne seraient pas à considérer comme rétention de terrains à des fins de spéculation, les terrains agricoles en exploitation ainsi que les terrains à bâtir que le propriétaire veut réserver à ses enfants aux fins de construction d'une maison servant à leur habitation personnelle.

Par ailleurs, la Commission du Logement a constaté que le rapport de l'impôt foncier n'est plus adapté aux circonstances de notre société et qu'il n'est nullement en relation avec les frais administratifs qu'il engendre. L'impôt foncier pourrait d'autre part constituer une source plus importante de financement des communes et la Commission propose de le soumettre à une révision totale tout en excluant les terrains agricoles en exploitation d'une imposition plus sévère.

C'est sur base de ces réflexions qu'à la suite du débat d'orientation, la Chambre des Députés a voté une motion qui, dans son dispositif, a repris la plupart des points soulevés ci-avant qui constituent aujourd'hui la toile de fond du présent projet de loi.

2.2 Déclaration gouvernementale

Dans le programme de coalition annexé à la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, le Gouvernement s'est engagé à persévérer dans une politique active du logement. En fait, dans le volet dédié au Département du Logement, il a été tenu compte des conclusions du débat d'orientation de mars 2003:

La politique du logement sera conduite de manière transversale, touchant des éléments de politique intérieure et d'urbanisme, tout en s'insérant dans la politique générale d'aménagement du territoire. Elle sera menée par le Gouvernement en collaboration avec les communes, qui disposent de compétences importantes dans le domaine de la construction immobilière ainsi que dans celui de la fiscalité foncière. (...)

Le programme d'action national en matière de logement visera principalement une augmentation de l'offre de logements, conduisant à une maîtrise des prix du marché immobilier. L'endiguement des prix constitue le défi le plus important de la politique du logement. Il sera poursuivi avec détermination par le Gouvernement.

(...)

Le Gouvernement proposera l'institution d'un dispositif plus contraignant afin de parvenir à une augmentation sensible de l'offre immobilière. L'impôt foncier sera réformé dans cette perspective, et son taux relevé de manière substantielle pour l'application de cet impôt à des cas de rétention immobilière dans un but de spéculation. S'agissant d'un impôt communal par essence, une réforme de l'impôt foncier ne supprimera pas la possibilité de modulation du niveau précis de l'impôt. Celui-ci continuera d'évoluer dans une fourchette raisonnable. Cette réforme pourra également contenir l'introduction d'une taxe spéciale sur des immeubles bâtis qui ne sont pas occupés pendant une certaine période. Elle portera également sur la notion de la valeur unitaire.

(...) Afin de pouvoir assumer ce rôle actif, les pouvoirs publics devront procéder à l'acquisition conséquente notamment de terrains destinés à la construction. La propriété de suffisamment de terrains à construire est le préalable nécessaire au recours nettement plus systématique à l'instrument de l'emphytéose, qui devra également faire l'objet d'une révision juridique. Comme dans le passé, le Fonds (du logement) recourra exclusivement à l'emphytéose pour les logements qu'il construit aux fins de vente.

L'acquisition par l'Etat et les communes de terrains potentiellement constructibles servira à la création d'une réserve foncière publique qui devra être utilisée de manière largement identique par les deux niveaux de pouvoir. (...) Afin de faciliter la création de cette réserve foncière publique, le Gouvernement envisage la création d'un droit de préemption immobilière au profit des collectivités publiques. L'application de ce droit sera cependant conditionnée de manière à en éviter un usage abusif.

2.3 Déclaration du Premier Ministre sur l'état de la Nation

Dans la déclaration gouvernementale sur la situation économique, sociale et financière du pays du 2 mai 2006, le Premier Ministre a annoncé le paquet „Logement“ ainsi que les autres mesures envisagées par le Gouvernement pour affronter ensemble avec les communes les problèmes qui se posent sur le marché du logement.

Après avoir esquissé les principales mesures du pacte logement qui font l'objet du présent projet de loi, le Premier Ministre conclut: „*Wa mer et fäerdeg bréngen d'Offer u Bauterraine méi grouss an domat d'Bauterraine méi bëlleg ze maachen, da wier ech frou. Wa mer nach eng Kéier scheiteren – Staat a Gemengen zesummen –, da weess ech menger Hänn kee Rot méi*“.

En date du 26 janvier 2007, le Conseil de Gouvernement a marqué son accord avec le projet de loi sous rubrique et a ainsi réservé une suite concrète aux mesures annoncées dans la déclaration gouvernementale et dans la déclaration sur l'état de la Nation susmentionnées.

*

3. OBJECTIFS DU PROJET DE LOI ET MESURES PROPOSEES

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

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

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

3.1 Mesures incitant les communes à se développer

Le débat d'orientation avait relevé le problème des communes à se développer par crainte des charges récurrentes provoquées par une extension trop rapide. Or, la participation des communes au développement du logement est cruciale pour garantir une politique dynamique de l'habitat. Le pacte logement que le Gouvernement se propose de conclure avec les communes constitue l'axe central du projet de loi. Il implique d'une part pour les communes de viser par la création de nouveaux logements une augmentation de leur population au-delà d'une croissance normale tout en respectant certaines conditions dans le développement de leur territoire, et d'autre part, pour le Gouvernement de participer au financement des équipements s'imposant par cet accroissement moyennant paiement d'une contribution par habitant dépassant la croissance normale.

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

3.2 Mesures favorisant la création de réserves foncières par les instances publiques

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

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

3.3 Mesures devant contribuer à réduire le prix des logements

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

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

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

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

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

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

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

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

*

4. TRAVAUX DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

4.1 Examen du projet de loi

Sans attendre l'avis du Conseil d'Etat, la Commission du Logement a procédé à une analyse du projet article par article aux fins de se faire sa propre opinion sur les mesures envisagées et de proposer le cas échéant des amendements dont la Haute Corporation pourrait tenir compte dans l'élaboration de son avis.

4.1.1 *Pacte logement*

Bien que de l'avis de la Commission du Logement, les communes ne constituent pas le principal responsable de la situation actuelle sur le marché du logement, elle est cependant d'accord de constater que l'attitude hésitante de beaucoup de communes dans le domaine a constitué un frein à l'expansion de la construction de logements et que le paquet de mesures proposé comporte les instruments nécessaires pour faire face aux problèmes qui se présentent sur le terrain. La Commission du Logement partage l'avis des auteurs du projet de loi que le problème ne pourra être résolu que de manière concertée et en étroite collaboration avec tous les acteurs concernés.

La Commission du Logement est consciente que dans la foulée de la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, certaines communes rurales ont consenti des efforts substantiels pour augmenter le parc logement sur leur territoire. Afin de ne pas exclure du bénéfice du pacte logement ces communes ayant connu un accroissement non négligeable de leur population au cours des cinq années précédant la mise en vigueur de la présente loi, la Commission est d'avis qu'on devrait leur accorder le choix d'opter pour une prise en compte de la période de calcul de la participation financière de l'Etat prévue par le pacte, s'étendant des années 2003 à 2012 au lieu des années 2007 à 2016. Ce choix facilitera surtout aux communes rurales qui ont connu une forte progression de leur population au cours des dernières années à adhérer au pacte logement. La Commission du Logement a proposé un amendement au projet de loi tenant compte de ces réflexions.

4.1.2 *Droit de préemption*

En ce qui concerne le droit de préemption, la Commission du Logement s'est longuement attardée sur la notion de terrain adjacent, sur la valeur du compromis de vente, sur les terrains échangés et sur le droit de préemption reconnu à l'Etat. Concernant ce dernier point, le responsable du Ministère de l'Aménagement du Territoire précise que le droit de préemption de l'Etat ne pourra s'exercer que dans le cadre des plans sectoriels qui sont publiés au Mémorial. Quant au compromis qui vaut vente, le texte du projet en tient compte en précisant que „*toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption visé à l'article 3*“. En ce qui concerne la notion de terrain adjacent, la Commission du Logement est d'avis qu'il faudrait la préciser dans le commentaire des articles.

En ce qui concerne l'échange de terrains, la Commission du Logement a proposé d'amender le projet en ce sens que les échanges de terrains, sans soulte ou avec soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain à préempter, ne tombent pas sous l'application du droit de préemption. Par ailleurs, la majorité de la Commission n'est pas d'avis que le droit de préemption contribuera à augmenter la surchauffe des prix étant donné que le prix payé par le pouvoir préemptant ne pourra pas différer du prix indiqué dans le dossier de notification du notaire.

La Commission du Logement a encore invoqué le problème du droit de préemption de l'emphytéote et du superficiaire et a décidé de proposer un amendement afférent.

4.1.3 Bail emphytéotique et droit de superficie

Concernant le bail emphytéotique et le droit de superficie, la Commission du Logement a discuté le problème de la durée minimum du droit d'emphytéose et du droit de superficie en cas de droit portant sur un immeuble bâti destiné au logement ainsi que le traitement fiscal de faveur pour les revenus générés aux propriétaires. Pour ce qui est de la durée de l'emphytéose, la Commission du Logement propose un amendement prévoyant que si l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, la durée minimum sera portée à 49 ans.

4.1.4 Taxe spécifique

Dans le cadre des discussions, le Ministre du Logement a précisé qu'il est prévu que l'introduction de la taxe spécifique constituera une des conditions posées à la conclusion d'un pacte logement avec les communes.

Concernant la constatation de l'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction des immeubles visés par la taxe, la Commission du Logement est d'avis que cette mission ne pourra être confiée dans le cadre de la législation actuelle aux agents de la zone bleue, mais qu'elle incombe, comme il est précisé à l'article 20 du projet de loi, aux agents communaux habilités à cette fin par le collègue des bourgmestre et échevins.

4.1.5 Mesures fiscales

Certains membres de la Commission du Logement sont d'avis que les dispositions de l'article 30 sont anticonstitutionnelles. La Commission du Logement décide de se référer à l'avis du Conseil d'Etat dès qu'elle en sera saisie. D'aucuns veulent faire croire que les dispositions de l'article 30 provoqueront plutôt une surenchère des terrains qu'une baisse des prix. La majorité de la Commission ne peut pas se rallier à cet avis.

Sur demande d'un membre de la Commission, le Directeur de l'Administration des Contributions Directes précise que l'exemption fiscale prévue par l'article 30 joue également en cas d'aliénation de terrains à l'Etat ou à la commune pour des motifs autres que la construction de logements.

La Commission du Logement rend attentif au fait que l'article 31 confère une base légale à l'exercice d'activités commerciales (lotissement de terrains dans le présent cas) par les communes et syndicats de communes.

4.1.6 Impôt foncier

Le Directeur de l'Administration des Contributions Directes explique que l'insertion d'un nouveau paragraphe dans la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs (CewG) permet à l'Administration des Contributions Directes de classer à l'avenir les immeubles non bâtis en 2 catégories: les terrains à bâtir à des fins d'habitation et les autres immeubles non bâtis.

Une modification de la loi sur l'impôt foncier fixe le taux d'assiette dorénavant applicable aux terrains à bâtir à 15 pour 1.000 pendant les deux premières années, et à 100 pour 1.000 à partir de la 3e année. Comme le règlement grand-ducal fixant le rapport entre les taux communaux des impôts fonciers A (propriétés agricoles et forestières) et B (immeubles bâtis et non bâtis) sera abrogé, les communes seront libres de taxer davantage les immeubles bâtis ou non bâtis, et plus particulièrement les terrains à bâtir.

Le Directeur précise que son administration ne peut procéder à l'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation et fixer la nouvelle valeur unitaire qu'après avoir reçu de la part de la commune le relevé précisant pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation la situation cadastrale, la superficie, la désignation du propriétaire ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions de terrain à bâtir. La nouvelle valeur unitaire pour ces terrains est fixée ensuite par l'Administration et communiquée au propriétaire. L'impôt foncier est fixé ensuite par la commune en application du taux d'assiette imposée par la loi et du taux de majoration décidée par le conseil communal.

4.1.7 Dispositions modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Sur la question de la Commission pourquoi les promoteurs privés ne pourront en cas de construction de logements à coût modéré bénéficier des mêmes avantages financiers que les promoteurs publics comme le Fonds du logement, le Ministre du Logement explique à l'aide de l'exemple de la société Socimmo S.A. qu'une telle aide est possible si le promoteur privé accepte les mêmes conditions de vente desdits logements que les promoteurs publics.

Il est encore précisé qu'en application du dernier astérisque du point 5, le Fonds du logement pourra également se charger de la gestion des logements locatifs des communes si celles-ci lui en font la demande.

Sur la question de la Commission de savoir si en application du point 4 de l'article 32 du projet, le Fonds pourra également détenir une participation dans une entreprise de construction, le Ministre du Logement réplique que cela lui semble peu réaliste étant donné que les participations du Fonds du logement doivent être autorisées par le Gouvernement.

4.1.8 Dispositions amendant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Pour l'examen des articles modifiant la loi de 2004 sur l'aménagement communal, une commission jointe réunissant les membres des commissions du Logement et de l'Aménagement du Territoire a été convoquée. Sur la question de la commission si le nouvel alinéa 3 ajouté au paragraphe (2) de l'article 24 de ladite loi ne constitue pas une atteinte à l'autonomie communale, les représentants du Gouvernement répliquent qu'il importe d'apporter des précisions au texte de la loi en question et que par ailleurs un des buts du projet de loi à l'étude est de freiner le renchérissement des coûts liés au logement.

Concernant le paragraphe 3 ajouté à l'article 29 de la loi (10% des terrains d'un lotissement d'une surface supérieure à un ha réservés à des logements à coût modéré), la commission voudrait savoir comment la disposition fonctionne en pratique. Il est précisé que dans le cas de la commune de Mamer, c'est la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) qui a repris la réalisation des logements à coût modéré imposés par la commune. A la question si un promoteur n'aurait pas avantage à scinder dans ce cas son lotissement en parcelles ne dépassant pas un ha, ce qui lui conférerait un avantage certain, le Ministre du Logement répond qu'une telle opération n'est pas possible légalement. Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de remarquer que l'ancienne loi de 1937 sur l'aménagement communal renfermait une disposition plus contraignante sans doute permettant aux communes de fixer le prix de vente des immeubles, disposition qui n'a pas été reprise par la loi de 2004.

Quant à la modification de l'article 34 de la loi de 2004 (précision des cas dans lesquels une indemnité compensatoire pourra être demandée par les communes), certains membres de la commission jointe s'étonnent de la démarche du Gouvernement tendant à priver les communes d'une source de recettes d'autant plus que son application pratique n'a pas donné lieu à des problèmes majeurs. Le Ministre de l'Aménagement du Territoire réplique que la modification a été motivée par l'arrêt du tribunal administratif dans l'affaire de la commune de Sanem donnant droit à l'utilisation de l'indemnité compensatoire à d'autres fins que celles liées à la réalisation d'un PAP. Il tient à rappeler que le but du projet de loi à l'étude consiste à réduire le prix du foncier. Or, il lui semble illogique que pour la réalisation d'un PAP d'une seule maison, le promoteur devrait payer une indemnité compensatoire à la commune. Le Ministre croit pouvoir se souvenir par ailleurs que l'idée du législateur à l'époque était de lier les recettes provenant de l'indemnité compensatoire à des dépenses ayant un lien avec le projet de lotissement sur lequel elle se grève.

4.2 Examen des avis des Chambres professionnelles et organismes consultés

4.2.1 Appréciation générale du projet

La **Chambre des Métiers** soutient la politique du Gouvernement tendant à accroître la mise sur le marché de terrains à bâtir à des prix abordables. Si une partie de la population ne disposait plus des

moyens nécessaires pour acquérir un logement, l'artisanat en général et le secteur de la construction en particulier, seraient les premiers à en pâtir.

Le marché actuel du logement étant la résultante d'une demande vigoureuse, la Chambre craint que l'objectif fondamental du projet étant de faire baisser sinon de stabiliser de manière durable le prix du foncier et de l'habitat ne sera pas atteint. D'après la Chambre, certaines mesures prévues dans le projet iraient même à l'encontre de cet objectif.

D'après la **Chambre de Commerce**, une politique active de logement et d'aménagement du territoire doit impérativement s'inscrire dans une logique de développement durable.

La Chambre estime le projet prématuré puisqu'une réforme d'une telle ampleur nécessite une analyse détaillée de la situation actuelle du marché du foncier. Elle soutient le principe d'une plus grande association des communes dans une politique active du logement, doute cependant qu'elles aient les moyens nécessaires pour ce faire. Elle dénonce que le projet favorise de manière disproportionnée les promoteurs publics au détriment des promoteurs privés. Elle plaide pour un raccourcissement des procédures d'autorisation et une plus grande transparence, et craint que certaines mesures risquent d'augmenter encore le coût de l'immobilier.

La **Chambre des Employés Privés** adopte une approche générale positive à l'égard du projet et salue la volonté du Gouvernement d'intervenir davantage sur le marché du logement pour accorder à chacun le droit d'accès à un logement convenable.

La **Chambre de Travail**, tout en critiquant l'extrême tardivité du projet, reconnaît néanmoins la pertinence a priori des mesures proposées. Elle est d'avis que rarement un projet a si délibérément et si indistinctement mis l'intérêt général au-dessus de l'intérêt et de l'égoïsme privé. Elle appuie pleinement le projet sous réserve de quelques observations ponctuelles.

La **Chambre d'Agriculture** constate que la flambée des prix du foncier ne se limite pas seulement aux terrains à bâtir, mais qu'elle a des répercussions substantielles sur les prix et la disponibilité des terrains agricoles, ce qui pose des problèmes aux agriculteurs dont les revenus n'augmentent pas aussi vite. Sans une meilleure gestion de territoire et un mécanisme de protection des espaces agricoles, la fonction résidentielle risque de dominer de plus en plus l'espace rural ce qui pourrait amener des conflits entre agriculture et résidentiel.

Selon la **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics**, il est *„hautement malhabile d'engouffrer dans un seul texte juridique autant de matières, certes liées par leur objectif commun, mais très disparates dans leur nature et leur approche“*. Elle aurait préféré voir le projet scindé en plusieurs composantes plus allégées.

Par ailleurs, la Chambre marque son plein appui à l'objectif déclaré du Gouvernement d'enrayer la hausse des prix des terrains. A son avis, *„l'Etat comme défenseur de l'intérêt public, est parfaitement dans son rôle s'il définit les limites à ne pas transgresser, s'il fixe les règles de jeu à observer et s'il injecte dans le marché des incitations financières ou prélève des taxes“*.

Le **Syvicol** appuie la démarche du Gouvernement concernant le projet en question. A son avis, la réussite du projet dépend largement des moyens financiers et des réserves foncières des communes. Il considère que le projet ne tient pas suffisamment compte de considérations sociales.

L'**Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC)** étant constamment confrontée à des doléances ayant trait au droit de la construction, appuie l'initiative du Gouvernement visant à permettre à chaque citoyen d'accéder à un logement décent à un prix abordable.

La **Chambre des Notaires** doute que la flambée des prix du foncier ait comme seule et principale origine la rareté des terrains constructibles. Elle estime que la flambée provient entre autres du fait que les acquéreurs potentiels veulent tous acheter leur terrain au même endroit (en pleine ville et près du lieu de travail). Afin de réduire l'incidence du coût du terrain dans la formation du prix des logements, elle préconise la construction en hauteur.

La Chambre des Notaires ne peut partager l'avis que les promoteurs privés restent „assis“ sur leurs terrains et sont ainsi à l'origine de la flambée des prix. Elle croit plutôt que c'est grâce aux promoteurs privés qu'il y a encore une offre de terrains mis en valeur sur le marché.

Comme, dans le cadre de son analyse des avis des Chambres professionnelles, la Commission du Logement a discuté également le rapport intermédiaire du **Dr. Ewringmann** sur la „*Wohnungsbauentwicklung im Rahmen nachhaltiger Raum- und Landesplanung in Luxemburg*“, qui ne fait pas l'objet d'un document parlementaire, il a néanmoins été jugé opportun de tenir compte des remarques de l'expert allemand dans le présent rapport. D'après cet expert, „*der Gesetzentwurf enthält einige interessante und notwendige Ansätze, die für die Wohnungsbauentwicklung im Rahmen eines nachhaltigen Flächenmanagements in Luxemburg von Bedeutung werden können*“. Il considère plus particulièrement que l'introduction du droit de préemption, de la taxe d'inoccupation d'immeubles, de l'exemption fiscale de la plus-value, des modifications apportées aux droits d'emphytéose et de superficie ainsi que la miniréforme de l'impôt foncier comme un pas dans la bonne direction d'une maîtrise du foncier. Dr. Ewringmann est d'avis que le système actuel d'aide au logement devrait être lié à des critères sociaux et d'utilisation efficiente du foncier plus stricts; le système des finances communales devrait être soumis à une réforme en profondeur; le programme directeur et le concept IVL constituent une excellente base pour un aménagement et développement durables du territoire. Il propose d'ajouter au pacte logement des critères supplémentaires de compatibilité avec le concept IVL.

4.2.2 Le pacte logement

La **Chambre des Métiers** peut accepter le principe que les communes se voient attribuer une participation financière de l'Etat aux frais engendrés par l'augmentation de la population. Elle émet cependant des doutes à la question si ces aides constituent un incitant financier suffisant. Elle estime incontournable dans l'optique d'une utilisation efficiente des deniers publics, la recherche de synergies au niveau intercommunal pour ce qui est de la construction et de l'exploitation des équipements collectifs. Elle met en garde contre une publication des projets de construction au niveau de la convention à conclure entre ministère et commune qui pourrait inciter les propriétaires des terrains visés à revoir leurs prix vers la hausse.

La Chambre estime que l'option dont disposent les communes pour apporter leur soutien à l'élaboration des projets initiés par les promoteurs privés est trop floue. A son avis, les communes devraient s'engager à débloquent les projets de lotissement initiés par des promoteurs privés, et pour lesquels une minorité de propriétaires refuse d'aliéner leur terrain.

La **Chambre de Commerce** approuve la participation financière de l'Etat aux communes dans son principe mais doute que les montants mis en œuvre constituent un incitant financier suffisant. Elle regrette que le montant de l'aide soit indépendant de la situation financière des communes bénéficiaires. Elle déplore que le projet ne prévoise de sanctions en cas de non-exécution par les communes des engagements pris dans la convention. Elle regrette que ni l'exposé des motifs ni le modèle du pacte de logement ne traitent des espaces commerciaux et artisanaux de proximité qui devraient être aménagés si on veut éviter un accroissement de la circulation routière.

La **Chambre des Employés Privés** doute également que les montants des aides puissent constituer un incitant suffisant pour les communes. Elle regrette que le projet de loi ne prévoise de bilan évaluant le succès des mesures après une période de 10 ans.

La **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics** est d'avis qu'étant donné que le projet implique de nombreux décideurs publics, il pourra à terme générer un réel effet multiplicateur à condition que l'Etat parvienne à entraîner effectivement le secteur communal.

Le **Syvicol** craint que les communes qui ont beaucoup investi dans le foncier avant l'entrée en vigueur de la loi ne voient leurs efforts mal récompensés et plaide pour une plus grande souplesse dans l'application de la loi.

Tout en reconnaissant que certaines communes n'ont pas les moyens – surtout financiers – nécessaires pour devenir elles-mêmes actives dans le domaine du logement, la **Commission du Logement** estime toutefois que les instruments proposés par le projet ne sont pas mis en cause en tant que tels par les avis.

En ce qui concerne la longueur du parcours administratif menant à la réalisation d'un PAP, la Commission du Logement se demande s'il ne suffirait pas de demander l'avis du Ministre de l'Environnement en cas de PAG et que cet avis pourrait être abandonné en cas de PAP.

4.2.3 Le droit de préemption

La **Chambre des Métiers** et la **Chambre de Commerce** se demandent si l'institution d'un droit de préemption ne conduit pas à un renchérissement du prix des terrains sur le marché non subventionné du fait du gonflement de la demande provoqué par l'acquisition supplémentaire de terrains par les acteurs publics. Elles craignent que la mesure ne rallonge la durée des procédures.

Elles trouvent inadmissibles que les acteurs publics puissent user de leur droit de préemption pour des terrains pour lesquels un promoteur privé aurait effectué des démarches préalables et engagé des frais de préfinancement en amont de la signature de l'acte notarié. Elles sont d'avis que la procédure relative au droit de préemption devrait pouvoir être lancée dès le stade du compromis de vente sous la réserve de l'obtention des autorisations nécessaires. Selon ces chambres, dans le cas de figure d'un lotissement, le droit de préemption devrait s'exercer sur l'ensemble du projet de lotissement et non pas seulement sur certaines parcelles.

Sur le plan procédural, elles rappellent que le Ministre de l'Intérieur est appelé (article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988) à approuver les délibérations des conseils communaux portant création des diverses zones dans lesquelles le droit de préemption peut s'exercer. Dans un souci de simplification de la procédure, ces chambres suggèrent de supprimer cette approbation.

La **Chambre de Commerce** estime qu'une obligation des communes de construire des logements dans un certain délai prédéfini par le législateur sur des terrains acquis par préemption permettrait de réduire le risque de rétention et la hausse conséquente des prix. La Chambre déduit de l'intitulé du chapitre (droit de préemption – vente de gré à gré) que les apports de biens immobiliers à des personnes morales ne tombent pas sous le champ d'application du droit de préemption ce qui risque de donner lieu à des montages ayant comme principal but d'éviter l'application du droit. Par ailleurs, la Chambre estime que l'exercice du droit de préemption ne devrait ni retarder ni mettre en péril la création de sociétés dans des montages économiques planifiés sur plusieurs années visant à réaliser des activités commerciales (création d'une société en vue de réaliser un centre commercial). La Chambre propose dès lors que des apports à des sociétés ayant une finalité commerciale (et non de promotion ou de vente immobilière) devraient être exemptés de la procédure de préemption.

La **Chambre des Employés Privés** reconnaît la nécessité d'introduire un droit de préemption pour les pouvoirs publics afin de leur permettre de se constituer une réserve foncière au service d'une politique de maîtrise des prix du foncier. Elle fait cependant remarquer que cet instrument peut néanmoins constituer une limitation au droit de propriété de chacun. Elle estime que le projet devrait définir les motifs qui devront être invoqués par le pouvoir préemptant afin qu'il soit assuré que l'atteinte au droit de propriété via le droit de préemption sera proportionnée au but recherché.

La **Chambre de Travail** estime que la procédure de préemption est assez lourde et elle se demande si les délais ne pourraient être ramenés de trois à un mois.

La **Chambre d'Agriculture** s'oppose à un droit de préemption sur les terrains adjacents au périmètre qui à son avis pourrait avoir comme conséquence qu'un agriculteur ayant acquis un tel terrain à un prix agricole pour les besoins de son exploitation se verra, en cas de vente dudit terrain, imposé le droit de préemption du Fonds ou de la commune à un prix agricole.

Le **Syvicol** propose de réformer l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en vue de supprimer l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption.

La **Chambre des Notaires** est d'avis que le droit de préemption proposé par le projet va augmenter la pénurie en terrains et accélérer encore plus la montée des prix. En effet, la création d'un droit de préemption systématique au profit des pouvoirs publics devrait augmenter la demande qui exercera une nouvelle pression sur les prix. Par ailleurs, elle craint qu'un „jumelage du droit de préemption au profit des autorités publiques avec le pouvoir de ces autorités de gérer la reclassification des terrains et d'accorder les autorisations de construire pourrait conduire à des situations susceptibles d'abus“.

La **Commission du Logement** se demande si l'article 106 de la loi communale soumettant l'achat et la vente par une commune de terrains, dont la valeur dépasse un certain montant, à une autorisation préalable du ministre de l'Intérieur ne pourrait être supprimé. Du moins pourrait-on modifier le montant de la transaction qui est fixé par règlement grand-ducal.

En ce qui concerne la crainte des Chambres patronales de voir les communes ou le Fonds du logement compromettre les efforts des promoteurs privés par l'exercice de leur droit de préemption, Le Ministre du Logement souligne encore une fois qu'il n'est nullement dans l'intérêt des pouvoirs préemptant d'abuser de leur droit pour anéantir le travail d'un promoteur d'un projet ayant déjà conclu des compromis avec des propriétaires. Les zones auxquelles s'applique le droit de préemption sont définies dans le PAG et les promoteurs ont tout intérêt de s'informer au préalable auprès des communes. Après discussion, la Commission du Logement est finalement d'avis que les définitions précises et limitatives prévues par l'article 3 du projet devraient permettre en pratique d'éviter tout abus en la matière.

4.2.4 L'emphytéose et le droit de superficie

La **Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce**, tout en approuvant ces mesures, sont d'avis que le recours à ces modèles présuppose auprès de la population un changement profond de mentalité. Elles se demandent si les acteurs publics disposent des moyens financiers nécessaires pour acquérir des terrains sur lesquels l'emphytéose et le droit de superficie seront constitués.

La **Chambre de Commerce** regrette que l'emphytéote et le superficiaire d'un immeuble destiné à servir d'habitation ne bénéficient d'aucun abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription comme l'acquéreur d'un immeuble en usufruit et en nue-propriété (voir article 5 de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales).

La **Chambre des Employés Privés** salue la volonté du législateur de rendre ces mesures plus attractives. Elle est d'avis que pour garantir leur succès une large campagne de publicité et de promotion dans le grand public soit nécessaire. Elle appuie l'avis du Conseil Economique et Social (CES) recommandant une application systématique par les opérateurs publics de ces mesures consistant à louer le foncier, et rendant de ce fait l'accession à la propriété plus facile en réduisant de façon substantielle l'incidence terrain dans le coût total d'un logement.

L'**ULC** est très favorable à la modernisation de la législation en question et préconise une large campagne de publicité afin de modifier la mentalité des citoyens à l'égard de tels contrats. Elle soutient l'idée que ces contrats doivent contenir une clause permettant au bénéficiaire d'acquérir le terrain après un certain temps.

La **Chambre des Notaires** regrette que l'article 17 de la loi actuelle sur le droit d'emphytéose (liberté des parties de déroger aux dispositions de la loi) n'ait pas été maintenu. Elle estime que vu la tendance actuelle dans tous les domaines de la vie économique orientée vers la liberté contractuelle dans la mesure où l'ordre public n'est pas mis en cause, la suppression de l'article 17 va dans la direction opposée.

D'après cette Chambre, c'est le prix de la construction qui conditionne les prix d'acquisition d'un logement et l'emphytéose ne devrait pas constituer de solution miracle à la flambée des prix. L'emphytéose met la valeur refuge du terrain d'un logement en question. La plus-value du terrain revenant en fin d'emphytéose au propriétaire et l'emphytéote ne pourra en profiter.

4.2.5 La taxe communale spécifique sur certains immeubles

La **Chambre des Métiers** et la **Chambre de Commerce** peuvent approuver le principe d'une telle taxe mais elles craignent qu'elle ne se répercute sur le prix de vente des terrains. Elles estiment que pour être efficace la taxe devrait être obligatoire pour chaque commune, assez élevée pour être dissuasive, être uniforme quant à son montant et entrer en vigueur au même moment dans chaque commune.

La **Chambre de Commerce** se rallie à la proposition du CES de procéder à une évaluation périodique de l'efficacité de cette mesure.

La **Chambre des Employés Privés** marque son accord de principe à l'introduction d'une taxe sur la rétention des terrains constructibles et l'inoccupation d'immeubles bâtis. Elle émet cependant à son égard les remarques suivantes:

- la marge de manœuvre laissée aux communes pourrait entraîner un traitement différent des propriétaires d'une commune à l'autre;
- le projet ne précise pas les modalités concrètes d'une telle taxe;
- elle entrave la liberté de chacun de choisir la surface de terrain devant entourer sa maison;
- les cas d'exemptions devraient être clairement posés par le texte de loi même et devraient être complétés;
- la loi devrait mettre en place des contrôles par les communes du suivi de l'exemption invoquée par les propriétaires.

La **Chambre de Travail** estime qu'il faudrait obliger les communes à établir et percevoir la taxe. Elle insiste sur la précision du texte sur les cas d'exemption.

La **Chambre d'Agriculture** espère que les communes feront usage de la faculté leur réservée par le texte du projet d'exempter de la taxe spécifique les terrains exploités par un agriculteur qui sont situés à proximité de sa ferme. Elle met en garde contre toute tentative d'obliger de construire des logements sur ces terrains, qui constituent une grande facilité pour le déroulement des travaux à la ferme.

De l'avis de la **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics**, le manque de terrains pouvant être utilisés au développement de l'habitat dû à la rétention prolongée pour des raisons de spéculation justifie amplement la pénalisation fiscale envisagée. Elle plaide pour une application générale de la taxe dans toutes les communes.

L'**ULC** et le **Syvicol** sont favorables à une telle taxe qui à leur avis devrait être obligatoire pour chaque commune.

La **Commission du Logement** a longuement débattu du caractère obligatoire de la taxe. Dans le respect de l'autonomie communale et par souci de permettre également à une commune de freiner le développement de son territoire en ne contraignant pas les propriétaires à vendre leurs terrains par l'application de la taxe, la Commission propose de ne pas rendre la taxe obligatoire mais de prévoir un règlement type concernant le mode de fixation de la taxe tout en laissant aux communes la liberté d'en fixer le montant.

4.2.6 Les exemptions fiscales des plus-values et bénéfices de cession

La **Chambre des Métiers** se demande si le mécanisme d'exemption différent suivant la qualité du cédant (personne physique et promoteur de lotissements) ne porte atteinte au principe de l'égalité des personnes devant l'impôt (article 101 de la Constitution). Elle invoque le risque que le propriétaire (ne bénéficiant pas de l'exemption totale) cédant son terrain n'impute la „pénalité fiscale“ sur son prix de vente. Il s'en suit une discrimination des acquéreurs d'un bien immobilier sur le marché privé non subventionné. La Chambre regrette que les mesures fiscales introduites par la loi du 30 juillet 2002 ne soient pas reconduites.

La **Chambre de Commerce** trouve la mesure critiquable du point de vue juridique (rupture de l'égalité devant l'impôt) et du point de vue économique (contradiction entre l'instauration d'un droit de préemption au profit des autorités publiques sur des terrains autres que des terrains à bâtir et la discrimination des promoteurs privés du point de vue fiscal lorsqu'ils sont obligés de céder ces terrains auxdites autorités).

Par ailleurs, elle estime que l'exemption totale d'imposition prévue en cas de vente aux pouvoirs publics rend économiquement parlant moins intéressant le régime de transfert de plus-values immobilières prévu à l'article 102 (8) LIR qui permet entre autre une stimulation de l'investissement privé dans le logement locatif.

La Chambre est d'avis que la doctrine et la jurisprudence justifient l'assujettissement à l'impôt des autorités publiques par le souci d'éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises publiques et les entreprises privées. Elle s'interroge en outre sur la compatibilité de l'exemption fiscale des entreprises de lotissement publiques avec l'interdiction de principe des aides de l'Etat énoncée par l'article 87.1 du traité instituant la Communauté Européenne. Elle suggère une exemption fiscale pour les entreprises de lotissement de logements à coût modéré tant pour les entreprises du secteur public que du secteur privé. Cette mesure ne serait pas en contradiction avec le traité CE et constituerait un incitant non négligeable à la construction de logements à coût modéré.

La **Chambre des Employés Privés** estime que cette exemption fiscale pourrait entraîner une nouvelle hausse des prix des terrains puisque le vendeur d'un terrain à une personne privée serait tenté de répercuter la „pénalité fiscale“ sur le prix de vente. Si la mesure était maintenue, la Chambre propose d'inscrire dans le projet l'obligation de procéder à intervalles réguliers à une évaluation de son efficacité.

Pour des raisons d'équité et de justice sociale, la **Chambre de Travail** ne peut accepter cette mesure. A son avis, le vendeur cédant son terrain à des acteurs publics devrait être obligé de le céder à un prix se situant sensiblement en dessous du prix du marché étant donné qu'il bénéficie d'une exemption d'impôts sur la plus-value réalisée.

La **Commission du Logement** a discuté en long et en large la question de savoir si les mesures fiscales portent oui ou non atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt. Il a finalement été décidé d'attendre l'avis du Conseil d'Etat à ce sujet.

4.2.7 Les modifications concernant l'aide au logement

4.2.7.1 La participation financière de l'Etat à l'acquisition de terrains par la commune

La **Chambre des Métiers** insiste à nouveau sur sa revendication que la réalisation de logements à coût modéré ne devrait pas rester l'apanage des seuls promoteurs publics. Elle est d'avis que rien ne s'oppose à ce que les professionnels de l'immobilier voulant réaliser des logements à coût modéré obtiennent les mêmes aides pour acquérir des terrains en vue de la réalisation d'un tel projet suivant un cahier de charges à établir par les autorités publiques compétentes.

La **Chambre de Commerce** s'oppose également à cette distorsion de concurrence entre promoteurs publics et privés. Tout comme la Chambre des Métiers, elle exige que les promoteurs privés puissent également bénéficier des aides prévues par la loi de 1979. Elle demande à ce que le règlement grand-ducal prévu par ladite loi pour définir le promoteur privé soit pris dans les meilleurs délais.

La **Chambre des Employés Privés** approuve les hausses des aides qui à son avis devraient rendre le recours à l'emphytéose et au droit de superficie plus attractif.

La **Chambre de Travail** salue les modifications introduites par le projet. Afin d'inciter les personnes privées à investir dans le locatif à coût modéré, elle propose un abattement fiscal et des subventions pour travaux de rénovation.

4.2.7.2 L'extension des missions du Fonds du logement

La **Chambre des Métiers** est d'avis que si pénurie de logements il y a, celle-ci concerne avant tout la frange de population socialement et économiquement défavorisée. Le Fonds devrait concentrer ses efforts sur ce public cible, afin de faciliter son accès à un logement en propriété. Elle s'oppose à une extension des missions du Fonds du logement en ce qui concerne la détention de droits de participations financières et les acquisitions de terrains de toute nature.

Elle peut approuver l'attribution au Fonds du logement de responsabilités concernant la gestion du parc public de logements locatifs, sous réserve qu'il s'agisse de logements sociaux. Elle donne cependant à considérer que la prestation de ce service pourrait également être dévolue à un acteur privé.

La **Chambre de Commerce** s'interroge sur la raison de l'extension de la gestion par le Fonds à tout le parc public. Elle est persuadée que le secteur privé dispose d'autant de compétences techniques et de savoir-faire pour assurer cette gestion. A son avis, les communes devraient lancer systématiquement des marchés publics pour la gestion de leur parc locatif.

La Chambre approuve la prise de participations financières du Fonds du logement dans des sociétés dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions. Elle suggère de modifier l'article 65 de la loi de 1979 afin de soumettre les prises de participation à l'approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions.

La **Chambre des Employés Privés**, s'inquiétant des capacités des communes à mettre en œuvre l'ensemble des mesures instituées par le projet, espère que l'extension des missions du Fonds lui permettra d'épauler et de relayer les communes dans leurs missions relatives au logement.

4.2.8 Les modifications apportées à la loi modifiée du 19 juillet 2004

4.2.8.1 La taxe de participation au financement des équipements collectifs

La **Chambre des Métiers** approuve cette modification qui devrait contribuer à mettre un terme aux abus pratiqués par certaines communes.

La **Chambre de Commerce**, tout en approuvant les modifications proposées, appelle à une réforme plus profonde de cette loi, à élaborer en étroite collaboration avec tous les acteurs concernés.

Le **Syvicol** s'oppose à une fixation de cette taxe par règlement grand-ducal pour des raisons d'atteinte à l'autonomie communale. Il est, pour les mêmes raisons, contre un amendement de l'article 34 de la loi.

4.2.8.2 La réservation de 10% de la surface d'un lotissement de plus d'un ha au logement à coût modéré

La **Chambre des Métiers** est convaincue que cette mesure conduira à renchérir le prix des logements à construire sur les 90% du terrain restant visé par le PAP.

La **Chambre de Commerce** est d'avis que si la mesure présente en théorie l'avantage d'assurer une certaine mixité sociale de la population, elle conduira néanmoins à renchérir le coût des terrains à bâtir.

La **Chambre de Travail**, tout en saluant la mesure, estime que l'innovation introduite est trop bridée. Elle propose que la mesure joue dans tous les immeubles collectifs.

L'**ULC** espère qu'on n'arrivera pas à une division de la population encore plus prononcée qu'elle ne l'est déjà aujourd'hui. Elle met en garde contre toute création de zones compactes d'habitations à coût modéré et plaide en faveur de toute mesure favorisant la mixité sociale.

4.2.8.3 La taxe de non-affectation à la construction

D'après la **Chambre des Métiers**, l'introduction de cette taxe facilite une mise en œuvre plus large du mécanisme de l'obligation de construire tout en évitant aux responsables communaux de recourir à la procédure complexe de l'expropriation. Elle est d'avis que la taxe devrait également s'appliquer aux terrains à bâtir non affectés à la construction et situés dans des quartiers urbanisés (*Baulücken*).

La **Chambre de Commerce** approuve l'introduction de la nouvelle taxe. Elle est cependant d'avis que le délai de trois ans endéans duquel les travaux devraient être commencés ne devrait pas être un délai de rigueur. Elle suggère de prévoir la possibilité pour la commune d'accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

La **Chambre des Employés Privés** éprouve des difficultés de distinguer entre les terrains visés par la taxe spécifique et ceux visés par la taxe de non-affectation à la construction. Elle est d'avis qu'il faudrait préciser la différence entre ces taxes, selon l'étape de la phase de construction dans laquelle le propriétaire se trouve. La Chambre voudrait en tout cas avoir une clarification sur la possibilité de cumuler les deux types de taxes.

La **Chambre de Travail** est d'avis que le minimum prévu pour la taxe (0,5 euro/m²) n'est pas pertinent et risque fortement d'être improductif. Pour être efficace, la taxe doit être élevée, véritablement dissuasive et non susceptible d'être ajoutée au prix de vente. La Chambre suggère de relever le minimum de la taxe à 5 euros/m².

4.2.9 La modification de la loi sur l'évaluation des biens et sur l'impôt foncier

La **Chambre des Métiers** se doit de constater que cette séparation des terrains conduira à une imposition plus substantielle des terrains à bâtir et constitue, à côté de l'introduction de la taxe communale, en quelque sorte une deuxième pénalité sanctionnant la non-affectation de terrains à la construction. Il lui semble à la lecture des arguments avancés par les auteurs du projet, que le premier objectif de cette mesure serait celui de contribuer à l'assainissement de la situation budgétaire des communes plutôt que d'augmenter l'offre de terrains à bâtir.

La **Chambre de Commerce** déplore que le texte ne prévoie des cas de non-application des majorations du taux d'assiette pour les situations dans lesquelles le défaut de construction n'est point motivé par un but de spéculation. Elle craint que, tout comme la taxe de non-affectation à la construction, le relèvement substantiel de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir n'ait des répercussions négatives sur le prix de vente de ces terrains du fait de la répercussion de l'impôt par le propriétaire.

La **Chambre des Employés Privés** marque son accord avec l'augmentation de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation tout en se demandant si l'augmentation est suffisante pour être efficace.

Le **Syvicol** se félicite de la mesure prise par le Gouvernement qui à son avis ne peut cependant constituer qu'une étape dans la voie d'une réforme en profondeur de l'impôt foncier. Le syndicat des communes souligne que l'impôt foncier représente dans la plupart des pays européens une des sources de recettes la plus importante des collectivités locales alors qu'elle est dérisoire au Grand-Duché et nullement proportionnée aux efforts consentis pour son recouvrement. A son avis, „*pour transformer l'impôt foncier en véritable instrument d'une politique fiscale communale transparente et équitable, il n'y a dès lors pas d'alternative à une modification générale des valeurs unitaires. La marge de manœuvre des communes est en effet limitée, en raison de l'inadéquation des valeurs unitaires qui sont calculées jusqu'à ce jour en référence à la situation des prix de 1941*“.

4.2.10 Conclusions

La **Chambre des Métiers** estime que:

- si le projet de loi entend développer le logement à coût modéré ce qu'elle approuve, elle ne peut accepter le principe selon lequel ce marché serait l'apanage des seuls promoteurs publics. Elle est convaincue que le secteur privé pourrait fournir les mêmes prestations dans des délais et à un coût moindres et exige de mettre un terme à cette discrimination;
- seule une taxe nationale (rétention des terrains) dont le montant serait suffisamment élevé pour inciter les propriétaires de terrains à les céder, constituerait un instrument de pilotage efficace en la matière;
- elle peut approuver les aides étatiques aux communes;
- l'exemption d'impôts conduira à une hausse supplémentaire des prix;
- les mesures tendant à éviter les abus de certaines communes en ce qui concerne la participation au financement des équipements collectifs vont dans la bonne direction;
- l'assouplissement des procédures administratives n'est pas assez poussé.

Selon la **Chambre de Commerce**, le projet de loi ne comporte aucune projection d'impact budgétaire

- pour les dépenses engendrées par les achats fonciers des autorités étatiques et communales;
- pour les rentrées fiscales supplémentaires engendrées par l'imposition plus forte de la vente des biens immobiliers et des plus-values mobilières à court terme;
- pour les pertes fiscales engendrées par l'exonération de l'impôt sur le revenu des entreprises de lotissement des terrains des communes ou syndicats de communes.

D'après son avis, la distorsion de concurrence entre promoteurs publics et promoteurs privés occasionnée par le projet, ne pourrait se justifier que si la preuve était rapportée que le secteur public construit moins cher et soit actif sur un créneau du marché immobilier délaissé par le secteur privé.

Elle estime qu'un certain nombre de mesures risquent d'entraîner une hausse des prix fonciers:

- la non-prolongation des mesures fiscales prises par la loi du 30 juillet 2002;
- les frais engendrés par la procédure de préemption;
- l'augmentation considérable de l'impôt foncier;
- l'introduction de la taxe de non-affectation qui ne serait pas harmonisée;
- la réserve de 10% d'un lotissement de plus d'un ha au logement à coût modéré;
- le rôle accru des acteurs publics.

Le projet trouve l'assentiment de la **Chambre des Employés Privés**. Elle émet quelques réserves quant à l'efficacité de certaines mesures et insiste sur une évaluation des mesures proposées après un délai assez court à compter de la date de mise en vigueur de la loi.

La **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics** marque son accord de principe avec les objectifs et les finalités du projet de loi. Elle souhaite cependant une amélioration des solutions concrètes proposées pour sa mise en œuvre.

D'après l'**ULC**, le concept d'un pacte logement tel que prévu par le gouvernement pourra avoir beaucoup de retombées positives, en favorisant l'accès à un logement décent à un nombre plus important de résidents.

4.3 Amendements proposés par la Commission parlementaire

Suite aux examens du projet de loi et des avis des chambres professionnelles, la Commission du Logement a élaboré une série d'amendements dont les changements les plus significatifs apportés au projet sont les suivants:

1. Il est proposé de fixer un seuil minimum de croissance de 30 habitants par an afin que la commune puisse bénéficier de la participation financière de l'Etat. En effet, un des objectifs de la contribution est de soutenir les communes lors de la réalisation de nouvelles infrastructures résultant de l'accroissement de leur population. Or, ce besoin de nouvelles infrastructures ne se fait ressentir qu'à partir d'un certain accroissement de la population en nombre absolu.
2. Il est introduit la rétroactivité de la contribution financière de l'Etat sur les 5 dernières années pour les communes rurales notamment qui ont connu une forte progression de leur population au cours de cette période. Le premier paiement de la contribution qui se fera pour ces communes en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003.
3. L'augmentation de la contribution financière de 50% pour les communes jugées prioritaires par le Conseil de Gouvernement prévue par le projet initial est relevée à 70% pour les centres de développement et d'attraction (CDA).
4. Il est proposé d'exempter du droit de préemption les échanges de terrains avec ou sans soulte ne dépassant pas 20% de la valeur du terrain à préempter.
5. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, il est proposé qu'elle ne pourra être établie pour un terme inférieur à 50 ans.

6. La Commission du Logement propose d'introduire un droit de préemption pour l'emphytéote et le superficiaire en cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet de l'emphytéose ou du droit de superficie à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique, qu'il ne soit cédé à un membre de la famille, ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

4.4 Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis exhaustif et très fondé, le Conseil d'Etat relève les réactions des chambres professionnelles quant à la méthodologie employée, leurs appréhensions des points de vue économique, financier, administratif et juridique. La Haute Corporation souligne que le projet innove en ce sens qu'il a pour but principal d'encourager les communes, et que pour la première fois il vise plutôt l'offre que la demande de logements. Dans son examen des articles, le Conseil d'Etat fait une série de propositions d'amendement. La Commission du Logement se contente de ne traiter dans le cadre du présent rapport que les plus marquantes.

4.4.1 Pacte logement

D'après la Haute Corporation, la fixation de la participation de l'Etat est trop arbitraire et ne tient pas compte du coût réel résultant de l'accroissement de la population. Elle insiste que soient intégrées dans le texte de la loi les conséquences pour une commune au cas où elle ne réussit pas à remplir les conditions de croissance démographique imposées. D'après son avis, certaines modifications textuelles apportées par les amendements parlementaires relèvent plutôt du commentaire des articles que du texte même de la loi. Le Conseil d'Etat propose également de supprimer le seuil en nombre absolu de 30 personnes ajouté au texte par amendement parlementaire.

La **Commission du Logement** n'entend pas suivre la Haute Corporation dans cette dernière proposition mais formule un amendement au texte concernant le cas où une commune ne parvient pas à remplir les conditions du pacte.

4.4.2 Droit de préemption

Le Conseil d'Etat estime qu'*„il n'y a pas lieu de multiplier les intervenants publics se voyant reconnaître par la loi un droit de préemption. C'est un mécanisme qui doit être utilisé de manière ciblée pour qu'il se révèle un instrument utile“*. Aussi s'oppose-t-il formellement à la disposition permettant à un pouvoir préemptant d'exercer son droit de préemption au profit d'un autre promoteur public. La **Commission du Logement** se rallie aux arguments de la Haute Corporation et propose de supprimer la disposition en question.

Concernant le droit de préemption prévu par le projet au profit de l'Etat, le Conseil d'Etat ne saurait admettre que par cette disposition l'ensemble du territoire du pays se trouverait grevé d'un droit de préemption hypothétique au profit de l'Etat qui serait de nature à ébranler le marché de l'immobilier du fait de l'incertitude instaurée quant au sort des aliénations immobilières conclues entre personnes privées. Tout au plus comprendrait-il que l'Etat bénéficie de ce droit dans le cadre du plan directeur sectoriel „logement“. La **Commission du Logement** suit le Conseil d'Etat dans son argumentation et propose de limiter le droit de préemption de l'Etat dans ce sens.

S'agissant du droit de préemption au profit des communes et du Fonds sur les terrains sis dans des zones de réserves foncières, le Conseil d'Etat propose de le supprimer étant donné qu'en vertu des articles 97 et suivants de la loi modifiée de 2004 le Fonds aussi bien que les communes sont dans l'obligation de se porter acquéreur de ces terrains soit moyennant accord avec le propriétaire sur le prix, soit par voie d'expropriation. La procédure d'expropriation pouvant prendre du temps, la **Commission du Logement** estime qu'il est préférable de maintenir le texte proposé.

En ce qui concerne le droit de préemption des communes et du Fonds du Logement sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis en dehors de celui-ci, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au motif des difficultés qu'impliquerait l'application du texte tant pour ce qui est de l'assiette de ce droit que pour ce qui est de l'objectif à réaliser. Etant donné l'importance de ces terrains dans

le cadre d'un développement futur de nos localités et l'effet de spéculation auquel ils sont exposés pour cette raison, la **Commission du Logement** est d'avis qu'il est dans l'intérêt primordial d'une politique d'aménagement communal durable d'instaurer un droit de préemption précisément sur ces terrains. Elle espère que les arguments supplémentaires qu'elle fournira dans ses amendements suite à cet avis seront suffisamment convaincants pour que le Conseil d'Etat puisse lever son opposition.

Le Conseil d'Etat s'oppose encore formellement à la disposition de l'article 11 imposant au pouvoir préemptant l'obligation de payer le prix de l'acquisition dans un délai de 3 mois de la signature de l'acte. Il considère en effet qu'il n'appartient pas au pouvoir préemptant de changer les conditions de l'aliénation. La **Commission du Logement** peut suivre le Conseil d'Etat dans son argumentation et propose de supprimer la disposition afférente.

4.4.3 Droit d'emphytéose et droit de superficie

Le Conseil d'Etat, tout en approuvant qu'une adaptation des textes datant de 1824 s'impose, considère que les dispositions afférentes à ces droits font plutôt partie d'une loi spéciale que du Code civil. La Haute Corporation, dans son examen des articles, fait une série de propositions de modifications de textes auxquelles la **Commission du Logement** peut se rallier. Après discussion sur l'opportunité d'insérer l'emphytéose et le droit de superficie dans le Code civil, la Commission du Logement est d'avis de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de maintenir à ces droits le caractère d'une loi spéciale.

4.4.4 Taxe communale spécifique sur certains immeubles

Se référant aux articles 99, 102 et 105 de la Constitution ainsi qu'à l'arrêt du Comité du Contentieux dans l'affaire Liesch, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'introduction d'une telle taxe par la loi et propose de supprimer le chapitre afférent. La Commission du Logement considère cependant que cette taxe constitue un instrument efficace pour les communes pour lutter contre la non-affectation au logement d'immeubles bâtis et à la construction de terrains à bâtir, qui peut contribuer à un accroissement substantiel de l'offre sur le marché immobilier. Par ailleurs, à son avis, aucune disposition des articles de la Constitution invoqués par la Haute Corporation ne restreint ou ne limite les pouvoirs de la Chambre des Députés à l'effet de voter des lois ayant pour objet l'organisation des finances communales, le tout dans le respect des compétences propres des conseils communaux. La Commission du Logement propose donc de maintenir le texte tout en biffant, dans le respect de l'autonomie communale, la disposition relative au montant de la taxe qu'il appartient seul au conseil communal de fixer.

4.4.5 Mesures fiscales

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une exemption fiscale des plus-values et bénéfices de spéculation réalisés sur la cession d'immeubles à l'Etat, les communes, les syndicats de communes et le Fonds du Logement dans le cadre du droit de préemption, ainsi qu'à une exemption fiscale des entreprises appartenant aux communes pour des raisons d'atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi. La Commission du Logement suit la Haute Corporation dans son argumentation et propose de supprimer le second alinéa de l'article 30 ainsi que l'intégralité de l'article 31.

4.4.6 Modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Les modifications textuelles proposées par le Conseil d'Etat sont acceptées par la Commission du Logement. Elle accepte aussi de soumettre la détention de participations par le Fonds du Logement dans des sociétés à l'approbation du ministre de tutelle. Elle suit également le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer la phrase qui réduit de moitié la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains par les communes au cas où l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé.

4.4.7 Modifications de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au motif d'une atteinte à l'autonomie communale à ce que les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la taxe de participation au financement des équipements collectifs soient déterminées par règlement grand-ducal. La Commission du Logement est d'accord à supprimer le point 2 de l'article 33.

Concernant la disposition obligeant les promoteurs d'un lotissement d'une superficie supérieure ou égale à 1 ha à réserver 10% du terrain ou des logements à la réalisation de logements à coût modéré, le Conseil d'Etat s'y oppose formellement au motif que „*le commentaire manque d'explications convaincantes de nature à dissiper ses doutes quant à la compatibilité du texte avec la Constitution et avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et plus particulièrement son premier Protocole additionnel*“. La Commission du Logement est cependant d'avis qu'un des objectifs primordiaux de la législation sur l'aménagement communal devrait résider dans le développement harmonieux de nos localités dans le sens d'une cohabitation paisible de tous les citoyens. Il faut en tout cas éviter que les citoyens d'une même couche sociale ne soient rassemblés dans des quartiers isolés ce qui conduira tôt ou tard à une rupture de la cohésion sociale de notre population. Tout en admettant que la mesure proposée apporte une certaine restriction à l'usage de la propriété, la commission est cependant d'avis qu'elle ne constitue pas une atteinte au droit de propriété et demande si la Haute Corporation ne pourrait, à la lueur d'explications qui lui semblent convaincantes et suite à l'amendement proposé précisant le cercle des personnes pouvant bénéficier d'un logement à coût modéré, lever son opposition formelle sur cette disposition.

Par analogie à son argumentation au sujet de l'opposition formelle du Conseil d'Etat concernant la taxe spécifique traitée au point 4.4.4 ci-avant, la Commission du Logement propose de supprimer la disposition concernant le montant de la taxe d'obligation de construire et de maintenir par ailleurs le texte proposé par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'Etat s'oppose encore formellement aux points 10 et 11 de l'article 33 tendant à modifier les dispositions transitoires de l'article 108 de la loi modifiée de 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain à cause de l'insécurité juridique qui peut en résulter. La Commission du Logement suit le Conseil d'Etat et supprime les points en question.

Pour ce qui est des propositions du Conseil d'Etat au sujet des mesures abrogatoires et de mise en vigueur de la loi, la Commission du Logement suit les recommandations de la Haute Corporation et adopte les modifications de texte qu'elle propose.

4.5 Amendements parlementaires suite à l'avis du Conseil d'Etat

Suite à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, la **Commission du Logement** a proposé une série d'amendements concernant notamment:

- des précisions à apporter au pacte logement;
- le droit de préemption de l'emphytéote et du superficiaire;
- la taxe spécifique communale et la taxe d'obligation de construire;
- les dates de mise en vigueur des dispositions prévues par la loi.

Par ailleurs, la Commission du Logement propose d'apporter un amendement à la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à loyer en vue d'éliminer une insécurité juridique apportée par le texte de ladite loi sur la possibilité d'appliquer encore, en matière de bail commercial ou de bail à usage mixte, la procédure de simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix.

4.6 Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation maintient ses oppositions formelles concernant

- le maintien des échanges de terrains avec soulte dépassant 20% dans le giron du droit de préemption;
- l'exemption fiscale sur les plus-values réalisées sur la vente de terrains au Fonds du Logement dans le cadre du droit de préemption;

- la substitution de l’Etat à la commune pour ce qui est de l’expropriation pour cause d’utilité publique dans le cadre d’une obligation de construire ordonnée par le conseil communal;
- l’introduction d’une taxe d’obligation de construire comme alternative à l’expropriation;
- l’obligation pour le promoteur d’un lotissement d’une superficie supérieure ou égale à 1 ha de réserver 10% des terrains ou des logements à la réalisation de logements à coût modéré;
- le droit de préemption réservé aux communes et au Fonds du Logement sur les terrains adjacents au périmètre d’agglomération et sis à l’extérieur de celui-ci.

Par ailleurs, le Conseil d’Etat demande à ce que les conditions d’un remboursement éventuel par la commune des contributions financières en cas de non-réalisation des objectifs fixés soient précisées dans le texte de la loi, sous peine de se voir opposer formellement au texte proposé.

4.7 Amendements proposés suite à l’avis complémentaire du Conseil d’Etat

Suite à l’examen de l’avis complémentaire du Conseil d’Etat, la Commission du Logement a proposé 5 amendements supplémentaires.

Le 1er amendement doit apporter les précisions nécessaires au texte du projet concernant les conditions d’un remboursement éventuel par la commune des contributions financières déjà liquidées par l’Etat en cas de non-réalisation des objectifs fixés par la loi ou le contrat conclu entre l’Etat et la commune.

Le 2e amendement concerne les échanges de terrains avec soulte à exempter du droit de préemption. La Commission du Logement prend note des difficultés avancées par le Conseil d’Etat concernant la fixation du montant de la soulte et propose de remplacer l’alinéa 3 de l’article 4 par le texte que la Haute Corporation avait formulé dans son avis initial. Ainsi, tous les échanges de terrains avec ou sans soulte se trouvent exemptés du droit de préemption.

Dans son 3e amendement, la Commission veut suivre le Conseil d’Etat dans sa proposition de faire figurer le droit de préemption de l’emphytéote dans le chapitre relatif à l’emphytéose et celui du superficiaire dans le chapitre relatif au droit de superficie.

Le 4e amendement concerne les exemptions fiscales des plus-values et bénéfices de spéculation de l’impôt sur le revenu dans le chef du vendeur qui cède son terrain à l’Etat, une commune, un syndicat de commune ou le Fonds du Logement. La Commission veut suivre le Conseil d’Etat dans ses réflexions et propose de supprimer le Fonds du Logement de cette mesure. Par ailleurs, elle est d’avis que cette exemption ne devrait concerner que les cessions de terrains effectuées en dehors du cadre des dispositions relatives au droit de préemption. En effet, dans le cas d’une vente en vertu de l’exercice de son droit de préemption à une instance publique, le vendeur touche le prix fort du marché, comme s’il avait vendu son terrain à un particulier. La commission est d’avis que dans ce cas, une exemption fiscale ne s’impose pas. Par contre, si le terrain est vendu à un prix inférieur au prix fort du marché, ce qui est le cas lorsque la vente se réalise en dehors du cadre des dispositions du droit de préemption, l’exemption fiscale se justifie puisqu’elle a pour objectif d’inciter le vendeur à céder son terrain à une instance publique tout en lui accordant une compensation pour la réduction sur le prix de vente encaissé.

Dans son 5e amendement, la commission propose de préciser le cercle des personnes pouvant bénéficier des logements à coût modéré dans le cas des 10% des terrains ou logements d’un lotissement d’une superficie égale ou supérieure à un ha réservés à ce type de logements. Il s’agit des personnes répondant aux conditions d’octroi des primes de construction ou d’acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement.

4.8 Deuxième avis complémentaire du Conseil d’Etat

Dans son avis relatif aux nouveaux amendements de la commission la Haute Corporation a pu marquer son accord avec les modifications au texte proposées. Concernant l’amendement 5 relatif à l’obligation pour les promoteurs d’un lotissement d’une surface égale ou supérieure à un ha de réserver 10% au moins à la réalisation de logements à coût modéré, le Conseil d’Etat a pu lever son opposition formelle même si le texte proposé ne fait pas tomber toutes les réserves que la Haute Corporation avait formulées dans son avis antérieur, décision dont la commission se félicite.

En fin de compte, il reste 3 oppositions formelles au texte du projet, au sujet desquelles la Commission du Logement se doit cependant d'expliquer les raisons pour lesquelles elle n'entend pas suivre le Conseil d'Etat avec un ultime espoir que ses explications permettent à la Haute Corporation de procéder à la levée de ses oppositions.

1. Concernant la *taxe d'obligation de construire*, le Conseil d'Etat ne voit pas son utilité étant donné que l'article 18 du projet de loi réserve aux communes le droit de taxer les immeubles non occupés et les terrains à bâtir en friches. La Commission du Logement voudrait souligner qu'il existe une différence sensible entre la taxe spécifique prévue par les articles 17 et suivants et la taxe de non-affectation à la construction dont question. La 1^{ère} taxe s'applique tant sur les immeubles non occupés que sur les terrains à bâtir complètement viabilisés identifiés comme tels par le PAG de la commune. La 2^e taxe concerne les terrains non bâtis pour lesquels l'obligation de construire a été décrétée par le conseil communal et qui sont situés dans des zones destinées à être bâties définies par le PAG.
2. Quant au principe de la *substitution de l'Etat aux communes pour ce qui est de l'expropriation prévue par l'article 104*, la Commission du Logement voudrait relever qu'il est souvent financièrement difficile et politiquement délicat pour les élus communaux, surtout dans les petites communes, d'entamer une procédure d'expropriation contre un ou plusieurs de leurs concitoyens. L'Etat se trouvant plus éloigné des résidents communaux est dans ce cas moins exposé pour entamer la procédure d'expropriation. L'article 16 de la Constitution ne se prononce pas sur ce problème. Il se prononce uniquement sur le principe de l'utilité publique qui est préservé dans le présent cas. C'est la loi qui, d'après la Constitution, doit fixer la forme dans laquelle l'expropriation doit avoir lieu. Si la loi prévoit que l'Etat peut se substituer à la commune, les dispositions de la Constitution sont, aux yeux de la Commission, respectées.
3. En ce qui concerne les dispositions relatives au *droit de préemption réservé aux communes et au Fonds du Logement sur des terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci*, le Conseil d'Etat a raison s'il prétend que par le droit de préemption sur ces terrains, le législateur poursuit plus d'un objectif que la Commission s'efforce d'articuler un peu plus clairement:
 - il s'agit tout d'abord de permettre aux communes de se doter des réserves foncières nécessaires à la promotion d'une politique harmonieuse et durable du développement communal et de l'habitat, à laquelle doit contribuer le Fonds du Logement dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées par les articles 54 et 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
 - il s'agit de permettre également aux communes et au Fonds du Logement de se doter d'une réserve de terrains afin qu'ils puissent intervenir sur le marché du logement en vue de permettre aux générations futures d'acquérir un terrain à bâtir à un prix abordable.

La Commission du Logement est d'avis que ces deux objectifs méritent que l'Etat se donne les moyens nécessaires pour mettre en oeuvre sa politique de logement à moyenne et à longue échéance.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, semble approuver le premier objectif puisqu'il prétend que dans le cadre des révisions périodiques du PAG, les communes ont la possibilité de définir de nouvelles zones dans lesquelles le droit de préemption sera de toute façon appelé à s'appliquer (zones de développement, zone de réserves foncières). La Haute Corporation en conclut que „*les moyens d'action de la loi modifiée du 19 juillet 2004 apparaissent dès lors comme suffisants pour garantir le développement à moyen et à long terme des communes*“. Or, il est un fait incontesté qu'entre deux révisions de PAG, les promoteurs privés se sont souvent déjà appropriés les terrains concernés à l'insu des responsables communaux et que c'est précisément pour ces raisons que le législateur entend y appliquer un droit de préemption au profit des pouvoirs publics.

La Commission du Logement insiste sur l'importance primordiale de cette mesure dans l'intérêt du développement durable de nos communes pour les générations à venir, qui à son avis n'est nullement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1er et 2

Les articles 1er et 2 du projet de loi créent un cadre légal pour le pacte logement à conclure entre l'Etat et les communes qui s'engagent à augmenter leur population d'au moins 15% sur une période de 10 ans du fait de la création de logements nouveaux. L'article 1er trace le cadre général et prévoit l'augmentation de la population d'au moins 15% au niveau communal, alors que l'article 2 prévoit le principe des contributions financières à opérer par l'Etat.

L'objectif visé par une commune pour faire partie du „pacte logement“ est d'avoir une augmentation de sa population d'au moins 15% sur 10 années. Il n'est cependant pas nécessaire que la population augmente d'au moins 1% chaque année. Pour les années où l'un des deux seuils de 1% et de 30 habitants n'est pas atteint, aucune contribution financière de la part de l'Etat n'est due. L'article 1er prévoit le remboursement de la contribution étatique au cas où l'objectif est manqué ou en cas de non-respect des engagements pris par la commune.

Dans la foulée de la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, certaines communes rurales ont consenti des efforts substantiels pour augmenter le parc de logements sur leur territoire.

Afin de ne pas exclure du bénéfice du pacte logement ces communes qui ont connu un accroissement non négligeable de leur population au cours des 5 années précédant la mise en vigueur de la présente loi, il est proposé de leur accorder le choix d'opter pour une prise en compte de la période de calcul de la participation financière de l'Etat prévue par le pacte, s'étendant des années 2003 à 2012 au lieu des années 2007 à 2016. La liquidation des contributions étatiques s'effectuera toutefois dans ce cas selon la même échéance que celle des communes dont la période de calcul s'étend de 2007 à 2016. Le premier paiement de la contribution se fera en 2008 calculé sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003, le second en 2009 calculé sur base de la croissance dépassant 1% pour l'année 2004 et ainsi de suite jusqu'en 2017 où le 10e paiement se fera sur base de la croissance dépassant 1% pour l'année 2012.

Article 3

L'article 3 énumère les bénéficiaires du droit de préemption et les terrains sur lesquels ce droit est susceptible de s'exercer. Les biens soumis au droit de préemption sont exclusivement des terrains situés dans des zones susceptibles de présenter un intérêt en termes d'aménagement du territoire et de maîtrise du foncier et de l'habitat.

Article 4

L'article 4 définit les opérations soumises au droit de préemption ainsi que celles ne tombant pas sous son champ d'application.

Article 5

L'article 5 définit le rang de priorité entre les différents bénéficiaires de droits de préemption.

Article 6

L'article 6 énonce la sanction du non-respect de la procédure du droit de préemption, à savoir une action en nullité.

Article 7

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

Article 8

L'article 8 décrit les diligences dont est chargé le notaire afin de permettre aux pouvoirs préemptant de mettre en oeuvre le droit de préemption. Ces diligences doivent être entamées au plus tard 2 mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation. Il est entendu que si le pouvoir préemptant renonce

d'une manière ou d'une autre (par déclaration formelle ou par non-respect des délais prévus à l'article 9) à son droit, le notaire n'est pas obligé d'attendre 2 mois avant de passer l'acte de vente.

Articles 9 et 10

Les articles 9 et 10 du projet de loi sous avis décrivent le déroulement dans le temps de la procédure du droit de préemption: dans le mois de la notification par le notaire du dossier, les pouvoirs préemptant délivrent un accusé de réception. Dans le mois de cette délivrance, les pouvoirs préemptant informent le notaire de l'exercice du droit de préemption. Au cas où le pouvoir préemptant ne respecte pas les délais en question, il est censé renoncer à son droit.

Article 11

L'article 11 renseigne de la suite de la procédure si le droit de préemption est exercé.

Article 12

L'article 12 précise qu'au cas où il n'y a pas d'exercice du droit de préemption, et que les conditions de vente avec l'acquéreur initial viennent de changer, une nouvelle notification par le notaire au pouvoir préemptant doit avoir lieu.

Articles 13 et 14

Les articles 13 et 14 du projet de loi modernisent les régimes juridiques de l'emphytéose (articles 13-1 à 13-13) et de la superficie (articles 14-1 à 14-13). Les articles 13-9 et 14-9 traitent du droit de préemption en faveur de l'emphytéote respectivement du superficiaire.

Article 15

Cet article établit la base légale qui permet aux communes de percevoir une taxe annuelle spécifique sur certains immeubles (taxe d'inoccupation ou de non-affectation à la construction).

Article 16

L'article 16 du projet de loi détermine les immeubles soumis à cette taxe. Les notions d'inoccupation ou de non-affectation à la construction y sont également précisées.

Article 17

Cet article détermine les personnes redevables de la taxe.

Article 18

L'article 18 du projet de loi énonce de manière non limitative les cas de figure dans lesquels les communes peuvent ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe.

Article 19

L'article 19 stipule que la taxe qui frappe un immeuble ne cesse pas d'être due si l'immeuble change de propriétaire.

Article 20

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

Article 21

Dès que l'état d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de l'immeuble ou du terrain à bâtir est constaté, notification en est faite au redevable avec indication du montant de la taxe.

Article 22

L'article 22 dispose que dans les 3 mois de la notification, les constatations peuvent être contestées par le redevable. En plus, il définit les modalités de cette contestation.

Article 23

La commune dispose d'un délai de 3 mois pour se prononcer sur ces contestations. Son silence endéans ce délai met fin à la procédure de perception de la taxe.

Article 24

Cet article stipule que la taxe spécifique est annuelle. Il précise l'année au cours de laquelle elle est due pour la première fois ainsi que l'exercice à partir duquel elle vient à expiration.

Article 25

La perception de la taxe spécifique, son recouvrement et le contentieux se font d'après la législation relative à la liquidation de l'impôt foncier. Elle n'est pas déductible d'un point de vue fiscal.

Article 26

Dans le souci d'empêcher des propriétaires spéculant sur la valeur des biens frappés de la taxe de les aliéner sans s'être acquittés du paiement de la taxe, les communes sont autorisées à inscrire une hypothèque légale sur l'immeuble frappé de la taxe. L'article 26 précise les modalités de cette inscription hypothécaire.

Article 27

Il est précisé que les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Article 28

Toutes les contestations en rapport avec la taxe communale spécifique sont de la compétence des juridictions administratives.

Article 29

Cet article introduit une exemption de l'impôt dans le chef du vendeur sur le bénéfice de spéculation et des plus-values réalisés sur la cession d'immeubles, dans le cas où l'Etat, une commune ou un syndicat de communes en est l'acquéreur.

Article 30

L'article 30 prévoit les modifications apportées à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Il élargit les attributions du Fonds du Logement en l'autorisant notamment de prendre, sous l'approbation du ministre de tutelle, des participations dans des sociétés dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

Article 31

L'article 31 énumère les modifications apportées à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le point 1 précise les termes „travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan“ de l'article 23 de ladite loi.

Le point 2 introduit l'obligation pour le promoteur d'un lotissement d'une superficie supérieure ou égale à un hectare de réserver 10% de la surface du terrain à bâtir ou des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré.

Le point 3 apporte des précisions à l'article 34 de ladite loi, lequel concerne la cession de fonds réservés à des travaux de voirie et d'équipements publics. Les précisions concernent surtout les conditions dans lesquelles le paiement d'une indemnité compensatoire à la commune est dû.

Le point 6 modifie notamment les articles 97 à 102 concernant les réserves foncières en y intégrant les dispositions du chapitre 5 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement habitant le Fonds du Logement à déclarer des zones de réserves foncières, tout en élargissant ses attributions dans la réalisation des travaux d'aménagement dans ces zones. Cet élargissement permet au Fonds de réaliser des infrastructures complémentaires et compatibles avec le logement ainsi que des installations publiques et des espaces verts, ceci dans le respect des articles 54 et 55 de la loi modifiée

de 1979 concernant l'aide au logement. L'objectif premier de la zone de réserve foncière doit partant répondre à l'objectif du Fonds qui consiste à développer le logement et l'habitat.

Ce point 6 modifie également les articles 103 et 104 de la loi modifiée sur l'aménagement communal concernant les dispositions sur l'obligation de construire. L'article 104 est complété de façon à y intégrer la possibilité pour les communes d'instaurer une taxe de non-affectation à la construction comme alternative à l'expropriation qui y figurait déjà.

Article 32

L'article 32 modifie la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs afin de permettre aux communes une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.

Article 33

L'article 33 modifie différentes dispositions de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier relatives aux taux communaux.

Article 34

L'article 34 modifie certaines dispositions de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Article 35

Sans observation.

Article 36

L'article 36 modifie l'article 1er, paragraphe (3), alinéa 1, premier tiret, de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil pour remédier à une insécurité juridique quant à la question de savoir s'il est encore possible, en matière de bail commercial ou d'un bail à usage mixte, de continuer à appliquer la procédure de la simple requête sur papier libre à déposer au greffe de la justice de paix.

Article 37

Sans observation.

Article 38

L'article 38 abroge la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose ainsi que la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

Article 39

Cet article règle l'entrée en vigueur des différentes dispositions du projet de loi.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant:

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

TITRE 1er

Du pacte logement

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

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

Cette participation se fera sous forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire destinés tant à l'accession à la propriété qu'à la location dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années, d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée.

Au cas où la commune n'atteint pas l'objectif d'une augmentation d'au moins 15% de sa population sur une période de 10 ans ou ne réalise pas l'ensemble des projets d'équipements collectifs auxquels elle s'est engagée par la signature du pacte logement, elle doit restituer à l'Etat soit totalement, soit partiellement la contribution financière.

La contribution financière doit être restituée intégralement au cas où l'accroissement de la population n'a pas atteint le seuil de 10% ou au cas où la commune n'a réalisé aucun des projets d'équipements collectifs prévus au pacte logement.

Au cas où l'accroissement de la population se situe entre 10% et 15% ou au cas où la commune n'a réalisé qu'une partie des projets d'équipements collectifs, le montant de la restitution est calculé au prorata du nombre d'habitants manquants pour atteindre le seuil de 15% ou des projets non réalisés.

Par dérogation aux deux alinéas ci-avant, l'Etat peut renoncer totalement ou partiellement à la restitution de sa contribution financière lorsque l'inobservation des conditions d'attribution est la conséquence de circonstances exceptionnelles constatées par une décision conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur.

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

Art. 2. La contribution financière visée à l'article 1er est fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée. Elle est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée. Cependant, le seuil minimum de croissance se situe à 30 habitants par an en chiffres absolus. La contribution financière n'est due que pour les années où les seuils de 1% et de 30 habitants sont atteints.

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

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

Les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, et dont la population a connu une croissance supérieure à 7,5% au cours des 5 dernières années précédant la mise en vigueur de la présente loi, peuvent demander à ce que la période d'engagement de 10 ans soit calculée à partir de l'an 2003. Le premier paiement de la contribution qui se fera en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003 à condition que le seuil minimum de croissance de 30 habitants en chiffres absolus soit respecté.

Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire et de 70% pour les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare.

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

TITRE 2

Du droit de préemption

Chapitre 1er – Dispositions générales

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

- la commune pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci,
- l'Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation du plan directeur sectoriel „logement“.

Art. 4. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés à l'article 3.

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

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

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 3,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

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

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

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

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

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

Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré

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

Art. 8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'ensemble des pouvoirs préemptant définis à l'article 3, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que les pouvoirs préemptant n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption.

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

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

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan

d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

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

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

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

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

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

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

Art. 12. Si la convention visée à l'article 7, ayant donné lieu à renonciation, de la part du pouvoir préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions de l'article 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent article.

TITRE 3

Du droit d'emphytéose et du droit de superficie

Chapitre 1er – De l'emphytéose

Section 1re – Dispositions générales

Art. 13-1. L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.

Art. 13-2. Le titre constitutif est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif.

Le titre constitutif est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 13-3. Le droit d'emphytéose ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme en-dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément, suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote. Dans le cas où l'emphytéose porte sur un immeuble destiné au logement, elle ne peut être établie pour un terme inférieur à cinquante ans.

Le titre constitutif doit indiquer le terme, sous peine de nullité.

Art. 13-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux de l'immeuble.

*Section 2 – Des droits et obligations de l’emphytéote
et du propriétaire*

Art. 13-5. L’emphytéote a la faculté d’aliéner son droit, de l’hypothéquer et de grever l’immeuble de servitudes pendant la durée de l’emphytéose.

Art. 13-6. L’emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l’immeuble sans pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

L’emphytéote peut améliorer l’immeuble par des constructions.

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

Art. 13-7. L’emphytéote est obligé d’entretenir l’immeuble.

Les réparations de toute nature qui se rapportent à l’immeuble et aux constructions sont à sa charge.

Toute perte de l’immeuble ou des constructions est à charge de l’emphytéote, sauf preuve de la force majeure.

Art. 13-8. L’emphytéote supporte toutes les impositions et taxes sur l’immeuble et sur les constructions.

Art. 13-9. En cas d’aliénation de l’immeuble faisant l’objet de l’emphytéose, l’emphytéote bénéficie d’un droit de préemption sur l’immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l’objet d’une vente par adjudication publique ou qu’il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu’au quatrième degré inclusivement ou qu’il ne fasse l’objet d’une cession gratuite.

Le propriétaire adresse à l’emphytéote par voie de lettre recommandée l’offre de vente. Dans cette offre, le propriétaire doit avertir l’emphytéote qu’il a le droit de faire une contre-proposition.

L’emphytéote dispose d’un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l’offre. Si l’emphytéote a formulé une demande en obtention d’un prêt auprès d’un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d’un mois. L’immeuble ne peut être vendu à un tiers qu’à un prix supérieur à celui offert par l’emphytéote. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits de l’emphytéote portent sur l’ensemble de l’immeuble mis en vente.

En cas de vente de l’immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef de l’emphytéote, l’emphytéote lésé peut réclamer des dommages-intérêts au vendeur.

Section 3 – De la fin de l’emphytéose

Art. 13-10. L’emphytéose prend fin, entre autres, par:

- la confusion;
- la perte totale ou l’expropriation totale de l’immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.

Art. 13-11. L’emphytéote peut, jusqu’à l’expiration de son droit, enlever les constructions par lesquelles il a amélioré l’immeuble, à condition de réparer le dommage que cet enlèvement peut causer à l’immeuble.

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

L’emphytéote ne peut pas enlever les constructions qu’il a été tenu de réaliser.

Art. 13-12. Sauf disposition contraire du titre constitutif, l’emphytéote ne peut forcer le propriétaire de l’immeuble à payer la valeur des constructions, quelles qu’elles soient, qui se trouvent sur le terrain à l’expiration de l’emphytéose.

Art. 13-13. A la fin de l'emphytéose, le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble, ainsi que pour la perte des droits que l'emphytéote a laissé prescrire par sa faute.

Chapitre 2 – Du droit de superficie

Section 1re – Dispositions générales

Art. 14-1. Par dérogation à l'article 552 du Code civil, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire, moyennant paiement d'une contribution financière à convenir entre le propriétaire et le superficiaire, suivant un titre constitutif, autorisant le superficiaire à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Art. 14-2. Le titre constitutif est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif.

Le titre constitutif est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

Art. 14-3. Le droit de superficie ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément, suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.

Le titre constitutif doit indiquer le terme sous peine de nullité.

Art. 14-4. Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux de l'immeuble.

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

Art. 14-5. Le superficiaire a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée du droit de superficie.

Art. 14-6. Le superficiaire dispose pleinement, en sa qualité de propriétaire, des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie.

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

Art. 14-7. Le superficiaire jouit pleinement des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif, et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire. Il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions sans toutefois pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

Art. 14-8. Le superficiaire supporte toutes les impositions et taxes établies sur l'immeuble et sur les constructions.

Art. 14-9. En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet d'un droit de superficie, le superficiaire bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.

Le propriétaire adresse au superficiaire par voie de lettre recommandée l'offre de vente. Dans cette offre, le propriétaire doit avertir le superficiaire qu'il a le droit de faire une contre-proposition.

Le superficiaire dispose d'un mois pour user de son droit et pour faire éventuellement une contre-proposition. Son silence vaut refus de l'offre. Si le superficiaire a formulé une demande en obtention d'un prêt auprès d'un établissement financier établi au Grand-Duché, ce délai est prorogé d'un mois. L'immeuble ne peut être vendu à un tiers qu'à un prix supérieur à celui offert par le superficiaire. Le droit de préemption peut uniquement être exercé si les droits du superficiaire portent sur l'ensemble de l'immeuble mis en vente.

En cas de vente de l'immeuble à un tiers acheteur en dépit du droit de préemption existant dans le chef du superficiaire, le superficiaire lésé peut réclamer des dommages et intérêts au vendeur.

Section 3 – De la fin du droit de superficie

Art. 14-10. Le droit de superficie prend fin, entre autres, par:

- la confusion;
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble;
- la prescription extinctive de trente ans.

Art. 14-11. A l'expiration du droit de superficie, la propriété des constructions visées à l'article 14-6 passe au propriétaire, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces constructions au superficiaire, qui, jusqu'au remboursement, détiendra un droit de rétention.

Art. 14-12. Pour les constructions visées à l'article 14-7, le superficiaire ne dispose plus d'aucun droit sur celles-ci à l'expiration du droit de superficie, sans être en droit de réclamer une quelconque indemnité ni prix au propriétaire.

Art. 14-13. A la fin du droit de superficie, le propriétaire a contre le superficiaire une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble ou des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire, ainsi que pour la perte des droits que le superficiaire a laissé prescrire par sa faute.

TITRE 4

De différentes mesures administratives et fiscales

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

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

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

- a) les immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement. L'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs;
- b) les terrains à bâtir non visés par l'article 104, alinéa 3, point 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la prédite loi, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

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

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

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

à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par voie de règlement communal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 25. La perception de la taxe spécifique, son recouvrement et le contentieux se font d'après la législation relative à la liquidation de l'impôt foncier. La taxe spécifique n'est pas déductible en matière fiscale.

Art. 26. Pour garantir le paiement de la taxe spécifique due et non payée dans le délai imparti, les immeubles frappés de la taxe spécifique peuvent être grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription,

la postposition ou la mainlevée totale ou partielle sont requises par le collège des bourgmestre et échevins dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur.

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

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

Art. 27. Les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Art. 28. Toutes les contestations en rapport avec l'exécution du présent chapitre sont de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 – Des mesures fiscales

Art. 29. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu

Les bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, à l'exception des terrains aliénés dans le cadre des dispositions du titre 2 de la présente loi.

TITRE 5

Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Art. 30. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. Aux articles 15 et 20, lettre b), les termes „à bâtir“ sont supprimés.
2. A l'article 22, sont apportées les modifications suivantes:
 - 1° Aux alinéas 1 et 2, les termes „à bâtir“ sont supprimés.
 - 2° A l'alinéa 2, lettre b), le montant de „quarante pour cent“ est remplacé par „cinquante pour cent“.
 - 3° L'alinéa 5 est modifié comme suit:

„Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie.“
3. Le chapitre 5 est supprimé.
4. L'article 54 est complété par l'alinéa suivant:

„Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre de tutelle, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“
5. A l'article 55, la liste des missions du Fonds est remplacée par la liste suivante:
 - * réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;
 - * constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;
 - * créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie;
 - * promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;
 - * réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;
 - * promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie;
 - * agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.“

Art. 31. La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

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

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

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

„(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.“

3. L'article 34 est modifié comme suit:

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

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

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

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

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

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

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

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

4. L'article 36 est modifié comme suit:

„Art. 36. Convention

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

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

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

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

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

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

5. Le paragraphe 3 de l'article 54 est supprimé, le paragraphe 4 devenant le nouveau paragraphe 3.
6. Le chapitre 4 du Titre 6 est modifié comme suit:

„Section 1. Réserves foncières

Art. 97. Déclaration

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

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

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

Art. 98. Publication

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

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

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

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

Art. 99. Réclamations

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

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

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

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

Art. 101. Arrêté grand-ducal

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

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

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

Art. 102. Cession des terrains

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

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

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

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

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

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

Art. 104. Exécution

Si dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune entame la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat.

Au lieu d'entamer la procédure d'expropriation, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants:

1. si les travaux d'infrastructure visés au premier alinéa ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;
2. aux terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure visés au premier alinéa, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu; le conseil communal peut toutefois,

sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficière, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;

3. en cas de procédure d'expropriation, pendant toute la durée de la procédure.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa ci-avant, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.“

7. L'article 106, paragraphe 1er, alinéa 2 est modifié comme suit:

„Les dispositions de l'alinéa 1 sont également applicables, lorsque l'une des opérations y visées est réalisée par un emphytéote ou un superficière.“

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

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

Art. 32. La loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs est complétée comme suit:

1. Le paragraphe 22 est complété comme suit:

– à l'alinéa 2, la phrase suivante est ajoutée avant la première phrase: „Eine Fortschreibung ist vorzunehmen, wenn dem Finanzamt bekannt wird, daß die Voraussetzungen für sie vorliegen.“;

– il est ajouté un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Dans les cas visés à l'alinéa 2, une fixation nouvelle est également établie en vue de redresser une fixation antérieure erronée. Par dérogation à l'alinéa 2, la date-clé de fixation d'un redressement pour fixation antérieure erronée est le début de l'année civile au cours de laquelle le nouveau bulletin de fixation de la valeur unitaire est émis.“

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

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

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

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

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

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

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

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

Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.

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

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

4. Une première fixation de la valeur unitaire, respectivement nouvelle au sens du paragraphe 22 ou spéciale au sens du paragraphe 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs, intervient avec référence à la date-clé du 1er janvier 2009. Un premier relevé complet, dressé d'après les dispositions du paragraphe 53bis, alinéa 3, par chaque administration communale avec référence à la date-clé du 1er janvier 2009, est à communiquer pour le 31 janvier 2009 au plus tard à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Ce relevé est considéré renseigner la totalité des terrains à bâtir à des fins d'habitation situés à cette même date-clé sur le territoire de la commune. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucun terrain à bâtir à des fins d'habitation n'est situé dans la commune concernée.

Art. 33. La loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier est modifiée comme suit:

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

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

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

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

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

catégorie 1: constructions commerciales;

catégorie 2: constructions à usage mixte;

catégorie 3: constructions à autre usage;

catégorie 4: maisons unifamiliales et maisons de rapport;

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

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

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

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

mentionner le taux pour chacune des catégories 1 à 6 des immeubles visés à l'alinéa 2. L'impôt correspondant est appelé

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

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

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

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

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

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

– Il est ajouté un alinéa 4 libellé comme suit:

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

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

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

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

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

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

Art. 34. La loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation est modifiée comme suit:

1. A l'article 5, le paragraphe a) prend la teneur suivante:

„a) „acquisition“:

- l'acquisition d'un immeuble ou de fractions d'immeuble soit en pleine propriété, soit en nue-propriété ou en usufruit aboutissant à la réunion de ces deux droits sur la même tête, avec le cas échéant, les dépendances, effectuée par vente, adjudication, licitation, partage ou échange avec retours ou plus-values,
- la constitution ou l'aliénation du droit d'emphytéose,
- la constitution ou l'aliénation du droit de superficie;“

2. L'article 11 prend la teneur suivante:

„**Art. 11.** La durée d'occupation est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins. Toutefois, le Directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines peut dispenser de cette condition dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour des raisons de force majeure ou à la suite d'une situation telle que:

- la maladie de l'acquéreur rendant impossible l'occupation de l'immeuble, dûment constatée par certificat médical;
- la vente forcée de l'immeuble;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique;
- le décès du conjoint;
- le divorce ou la dissolution du partenariat légal.

La location même partielle de l'immeuble, la cession de l'immeuble et l'interruption de l'occupation intervenues endéans les deux ans donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé.

Si néanmoins l'interruption de l'occupation résulte de l'obligation pour l'acquéreur de transférer le lieu de sa résidence pour des raisons professionnelles et indépendantes de sa volonté, il pourra être accordé par le Directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines dispense du remboursement sous condition que l'occupation de l'immeuble soit reprise dès le retour de l'acquéreur et jusqu'au parachèvement d'une durée d'occupation totale de deux ans."

Art. 35. A l'article 7, alinéa 2, de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“, les termes „pendant 10 ans“ sont supprimés.

Art. 36. L'article 1er, paragraphe (3), alinéa 1, premier tiret, de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

„- aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale, sous réserve des dispositions prévues par les chapitres V et VIII;“

Art. 37. Dans toute disposition légale ou réglementaire future, la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de „loi du ... promouvant l'habitat et créant un pacte logement avec les communes“.

Art. 38. Sont abrogées:

1° la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose;

2° la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

Art. 39. (1) Le Titre 1er de la présente loi produit ses effets au 1er janvier 2008.

L'article 29 est applicable avec effet à partir de l'année d'imposition 2008.

L'article 32 entre en vigueur le 1er janvier 2009.

L'article 33 est applicable aux taux de l'impôt foncier fixés pour l'année 2009 et les années subséquentes.

L'article 34 s'applique aux acquisitions d'immeubles documentées par acte notarié daté à partir du 1er janvier 2008.

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

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

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

Luxembourg, le 20 mai 2008

Le Président-Rapporteur,
Norbert HAUPERT

