

N° 5696⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

P R O J E T D E L O I

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(7.6.2007)

SOMMAIRE:

1ère partie: Situation sur le marché du logement luxembourgeois et relevé des aides existantes

- I. Situation du marché du logement
 - I.1. La demande de logements
 - I.1.1. Evolution de la population du Grand-Duché depuis 1980
 - I.1.2. Principaux indicateurs démographiques en 2004 et 2005
 - I.1.3. Evolution du nombre des autorisations de bâtir depuis 1984
 - I.2. L'offre de logements
 - I.2.1. Logements existants
 - I.2.2. Logements nouvellement construits
 - I.2.3. Evolution des prix des terrains à bâtir entre 1992 et 2002
 - I.2.4. Niveau des loyers
 - I.2.5. Part des dépenses consacrées au logement
 - I.3. Les caractéristiques des propriétaires et locataires
 - I.4. La qualité des logements
- II. Relevé des mesures d'aide au logement existantes
 - II.1. Aides aux promoteurs publics
 - II.2. Aides directes
 - II.2.1. Aides accordées par le ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement
 - II.2.2. Aides accordées par d'autres ministères
 - II.3. Aides indirectes: les avantages fiscaux
- III. Nécessité d'une étude approfondie des besoins tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif

2ème partie: Commentaire des articles du projet de loi

- I. Le pacte logement
- II. La promotion de l'emphytéose et du droit de superficie
 - II.1. L'emphytéose
 - II.2. Le droit de superficie
- III. Le droit de préemption
 - III.1. Le droit de propriété
 - III.2. Le droit de préemption
- IV. Introduction de deux nouvelles taxes
 - IV.1. L'introduction d'une nouvelle taxe communale pour lutter contre la rétention immobilière
 - IV.2. Nouvelle sanction à l'obligation de construire
- V. Les mesures fiscales
- VI. Les modifications de la loi concernant l'aide au logement
 - VI.1. Hausse du plafond de la participation étatique
 - VI.2. Extension des missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (Fonds du logement)
- VII. Augmentation de l'impôt foncier
- VIII. Conclusion

*

Par lettre du 22 mars 2007 (Réf. 08-PresidentChambreEmployésPrivés.doc/2007-517/JK), Monsieur Fernand Boden, ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Ce projet de loi a pour objet l'instauration de nouvelles mesures dans le cadre d'une politique active de maîtrise du prix du foncier.

Pour ce faire, d'une part, il crée de nouveaux instruments, notamment le pacte „logement“ avec les communes, et, d'autre part, il améliore les instruments existants afin d'aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg.

Ce paquet „logement“ avait été annoncé par le Premier ministre dans la déclaration sur l'état de la Nation du 2 mai 2006.

2. La CEP•L salue la volonté du Gouvernement de stabiliser, voire de baisser de manière durable les prix du foncier et de l'habitat, tout en estimant que toute nouvelle orientation des efforts en matière de logement doit reposer sur une analyse solide de l'efficacité des aides préexistantes, ainsi que des besoins concrets en matière de logements.

3. Le présent avis se compose de deux parties: l'une plus générale, présentant une vue d'ensemble de la situation du marché du logement et des aides existantes dans ce domaine au Luxembourg, tandis que la deuxième partie a trait aux dispositions du projet de loi et aux commentaires y relatifs de la Chambre des employés privés.

*

1ère PARTIE

**SITUATION SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT LUXEMBOURGEOIS
ET RELEVÉ DES AIDES EXISTANTES**

3bis. Cette première partie du présent avis comprend en premier lieu une analyse de la situation du marché du logement luxembourgeois. Ensuite, est dressé brièvement un relevé des aides existantes à ce jour dans le domaine du logement, pour conclure que l'exercice effectué par la CEP•L ne permet pas de tirer des conclusions définitives, notamment du fait du caractère parcellaire des données à sa disposition, mais révèle quand même la nécessité de procéder à une analyse approfondie de la situation, des besoins et des aides en matière de logement avant de pouvoir mener une réforme qui se veut efficace.

*

I. SITUATION DU MARCHÉ DU LOGEMENT¹

4. Les facteurs susceptibles de provoquer un décalage entre l'offre et la demande de logements sont avant tout de nature socio-économique et démographique.

Ainsi, du côté de la demande de logements, la variable „évolution de la population“ apparaît comme un facteur-clé, elle-même fonction notamment de la croissance économique.

Du côté de l'offre de logements, le nombre de logements autorisés et achevés traduit en quelque sorte la façon dont le marché du logement répond à cette demande, ceci également au niveau des prix des logements offerts.

Ensuite, sont abordées brièvement les caractéristiques des propriétaires et locataires luxembourgeois.

Finalement, un aspect important de la situation sur le marché du logement consiste dans la qualité des logements. Une pénurie de logements peut en effet exister non seulement en termes quantitatifs, mais également en termes qualitatifs.

I.1. La demande de logements***I.1.1. Evolution de la population du Grand-Duché depuis 1980***

5. La population du Grand-Duché est toujours croissante et ceci notamment depuis le début des années 80. D'après les derniers chiffres disponibles du Statec, la situation démographique se présentait comme suit.

Au 1er janvier 2006, le Grand-Duché comptait 459.500 habitants, ce qui correspond à une augmentation de la population totale de 1% par rapport à 2005.

¹ Sources: Rapports d'activité 2005 et 2006 du ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Statec et Avis annuels 2006 et 2007 du Conseil économique et social

Tableau 1: Evolution de la population entre 1980 et 2006

| Année | Population au 1er janvier ⁽¹⁾ | Accroissement total ⁽¹⁾ | Variation en % |
|-------|--|------------------------------------|----------------|
| 1985 | 366.200 | | |
| 1990 | 379.300 | + 13.100 | + 3,58 |
| 1995 | 406.600 | + 27.300 | + 7,20 |
| 2000 | 433.600 | + 27.000 | + 6,64 |
| 2001 | 439.000 | + 5.051 | + 1,25 |
| 2002 | 444.050 | + 4.250 | + 1,15 |
| 2003 | 448.300 | + 3.323 | + 0,96 |
| 2004 | 451.600 | + 3.458 | + 0,74 |
| 2005 | 455.000 | + 4.421 | + 0,75 |
| 2006 | 459.500 | + 4.500 | + 1,00 |

Source: STATEC; (1) chiffres arrondis

Pendant la seule période de 1995 à 2006, la population a connu une augmentation du nombre de ses habitants de 52.900 unités (+13%).

Tableau 2: Evolution de la population du Grand-Duché entre 1981 et 2006

| Année (au 1er janvier) | Population totale | Population luxembourgeoise | Population étrangère |
|------------------------|-------------------|----------------------------|----------------------|
| 1981 | 364.600 | 268.800 | 95.800 |
| 1987 | 369.400 | 269.050 | 100.350 |
| 1990 | 379.300 | 273.400 | 105.900 |
| 1991 | 384.400 | 274.400 | 110.000 |
| 1992 | 389.800 | 275.100 | 114.700 |
| 1993 | 395.200 | 275.500 | 119.700 |
| 1994 | 400.900 | 276.400 | 124.500 |
| 1995 | 406.600 | 274.100 | 132.500 |
| 1996 | 412.800 | 274.800 | 138.000 |
| 1997 | 418.300 | 275.500 | 142.800 |
| 1998 | 423.700 | 276.000 | 147.700 |
| 1999 | 429.200 | 276.300 | 152.900 |
| 2000 | 433.600 | 276.300 | 157.300 |
| 2001 | 439.000 | 276.900 | 162.100 |
| 2002 | 444.050 | 277.330 | 166.720 |
| 2003 | 448.300 | 277.600 | 170.700 |
| 2004 | 451.600 | 277.400 | 174.200 |
| 2005 | 455.000 | 277.600 | 177.400 |
| 2006 | 459.500 | 277.700 | 181.800 |
| Variations 1981-2006 | + 94.650 (+26,0%) | + 7.200 (+2,7%) | + 87.450 (+92,7%) |

Source: STATEC

6. Depuis le début des années 80, le taux de croissance de la population étrangère est de 11,7 fois supérieur à celui de la population indigène.

Entre 1981 et 2006, la population étrangère a représenté 92,7% de l'accroissement de la population totale. Ainsi, le rapport population luxembourgeoise/population étrangère était de 2,8 en 1981 et il n'est plus que de 1,53 en 2006.

I.1.2. Principaux indicateurs démographiques en 2004 et 2005

7. D'après les données fournies par le STATEC, les tendances principales concernant l'année 2005 par rapport à l'année 2004 ont été les suivantes:

- Légère baisse du nombre des naissances: en 2005, le nombre des naissances vivantes s'élevait à 5.371 unités contre 5.452 unités en 2004, soit -1,5%.
- Légère augmentation du nombre des décès: en 2005, le nombre des décès était de 1,2% supérieur à celui enregistré en 2004, soit 3.621 contre 3.578.
- Solde naturel (naissances/décès): l'excédent des naissances par rapport aux décès s'élève en 2005 à 1.829 unités contre 1.874 en 2004 (-2,4%).
- Forte progression des flux migratoires: en 2005, l'excédent migratoire a été plus élevé qu'en 2004, soit +69%, pour s'élever à 2.671 unités.

I.1.3. Evolution du nombre des autorisations de bâtir depuis 1984

8. Entre 1984 et 1991, le nombre des autorisations de bâtir n'a quasiment pas cessé d'augmenter, pour atteindre un niveau historique en 1991 avec 4.452 unités (+78% par rapport à 1980).

Après une diminution au milieu des années 1990, où le nombre d'autorisations oscillait autour des 3.000 par année, les dernières années connaissent à nouveau une forte augmentation.

Ainsi, en 2004, le nombre de logements autorisés était à nouveau en nette progression (+16,5%) avec 3.919 logements contre 3.364 en 2003. En 2005, le niveau de 1991 est largement dépassé.

Quant à l'année 2006, il y a lieu de relever que le nombre de logements autorisés (cumul des mois 1-9), a de nouveau progressé comparé à la même période de l'année 2005, soit de 2,5%. Ainsi, le nombre est passé de 2.884 unités en 2005 à 2.957 unités en 2006.

Tableau 3: Autorisations de bâtir délivrées selon les différentes catégories de bâtiments en 2005 et 2006 (cumul des mois 1-9)

| | 2005 | 2006 | variation % |
|---|---------------|-------|-------------|
| | autorisations | | |
| Maisons individuelles | 850 | 916 | +7,8 |
| Maisons à appartements | | | |
| - bâtiments | 226 | 236 | +4,4 |
| - logements | 1.978 | 1.873 | -5,3 |
| Logements dans bâtiments non résidentiels | 56 | 168 | |
| Total logements | 2.884 | 2.957 | +2,5 |

Source: STATEC – indicateurs rapides

9. Selon le tableau ci-dessus, le nombre de logements des maisons individuelles autorisées a augmenté de 7,8% en 2006 par rapport à 2005 (9 premiers mois). Celui concernant les logements dans les maisons à appartements par contre affiche une diminution de 5,3% pour les 9 premiers mois de l'année.

I.2. L'offre de logements

I.2.1 Logements existants

10. En 2002, le nombre des transactions immobilières, toutes catégories confondues, s'est élevé à 7.860 unités, soit 5% en moins par rapport à la moyenne de la période 1992-2002. Le nombre de ventes des maisons unifamiliales comprenait 2.214 unités, celui des appartements 2.236 unités.

Quant aux prix moyens de vente, ceux-ci ont progressé de 80% en dix ans pour les maisons unifamiliales pour se situer à 319.000 euros en 2002, alors que la progression du prix moyen de vente des appartements fût moins prononcée pour la même période (+43%) pour arriver à 169.000 euros en 2002.

11. Durant une période qui s'étend de mai 2002 à janvier 2005, l'Administration de l'enregistrement et des domaines a enregistré 25.511 mutations immobilières, dont 12.187 relatifs à des appartements, studios, duplex, etc. (47,8%) et 8.958 concernant des maisons (35,1%).

En moyenne sur ces trois années, il y a donc eu plus de transactions qu'en 2002.

Quant au type de transactions, celles-ci concernaient notamment des ventes proprement dites avec 17.580 transactions (69%), 4.192 ventes en état futur d'achèvement (16,4%) et 1.335 acquisitions en vue d'une revente (5,2%).

I.2.2 Logements nouvellement construits

a) Evolution du nombre des logements achevés entre 1990 et 2004

12. Entre 1990 et 2004, 35.686 logements ont été achevés sur le territoire du Grand-Duché, correspondant en moyenne à 2.379 unités par année.

Entre 1990 et 1999, cette moyenne a été de 2.484 logements achevés contre seulement 2.168 logements achevés pour la période 2000-2004.

13. En 1990, quelque 56% de l'ensemble des logements achevés constituaient encore des maisons unifamiliales. Quatorze années plus tard, ce pourcentage a sensiblement diminué pour se situer à 39%. Aux 841 maisons unifamiliales réalisées en 2004, correspond une surface totale construite de 238.152 m², soit un volume bâti de 793.116 m³.

14. Quant aux appartements achevés, leur quote-part a atteint 51% de l'ensemble des logements achevés en 2004 contre seulement 30% en 1990. Aux 1.099 appartements correspondent 140.571 m² de surface construite ainsi que 484.282 m³ de volume bâti pour l'année 2004.

b) Aspects quantitatifs concernant les logements réalisés

– *Evolution de la taille moyenne des logements:*

15. La surface habitable moyenne par maison unifamiliale est quasiment restée stable en 2004 par rapport à l'année précédente: 179,8 m² en 2003 contre 180,2 m² en 2004. De même concernant celle des logements dans les immeubles collectifs, avec 85,0 m² en 2003 contre 87,5 m² en 2004.

Or, de 1996 à 2004, la surface habitable moyenne par maison unifamiliale a augmenté de 6,9%, celle des logements en maisons à appartement de 12,6%.

Tableau 5: Evolution de la taille des logements entre 1996 et 2004 (en m²)

| Année | Surface habitable par maison unifamiliale | Variations en % | Surface habitable moyenne par appartement | Variations en % |
|-------|---|-----------------|---|-----------------|
| 1996 | 168,6 | | 77,7 | |
| 1997 | 169,8 | + 0,7 | 76,3 | - 1,8 |
| 1998 | 172,4 | + 1,5 | 79,1 | + 3,6 |
| 1999 | 171,0 | - 0,8 | 68,4 | - 13,5 |
| 2000 | 174,7 | + 2,2 | 82,6 | + 20,8 |
| 2001 | 175,2 | + 0,3 | 85,2 | + 3,1 |
| 2002 | 180,7 | + 3,1 | 86,2 | + 1,2 |
| 2003 | 179,8 | - 0,5 | 85,0 | - 1,4 |
| 2004 | 180,2 | + 0,4 | 87,5 | + 2,5 |

Source: STATEC – bulletin 8/2006

– Evolution du nombre de logements achevés par immeubles à appartements:

16. Les 186 immeubles à appartements réalisés au total en 2004 comprenaient 1.099 unités de logements.

Tableau 6: Evolution du nombre des immeubles à appartements/de logements achevés par bâtiment entre 1993 et 2003

| Année | Nombre d'immeubles à appartements | Nombre de logements dans immeubles à appartements | Rapport nombre de logements/bâtiment |
|---------------------|-----------------------------------|---|--------------------------------------|
| 1993 | 191 | 1.447 | 7,6 |
| 1994 | 140 | 1.140 | 8,1 |
| 1995 | 152 | 1.259 | 8,3 |
| 1996 | 110 | 813 | 7,3 |
| 1997 | 111 | 843 | 7,6 |
| 1998 | 164 | 1.403 | 8,6 |
| 1999 | 182 | 1.580 | 8,7 |
| 2000 ⁽¹⁾ | 95 | 642 | 6,8 |
| 2001 | 150 | 1.237 | 8,2 |
| 2002 | 119 | 1.085 | 9,1 |
| 2003 | 162 | 1.118 | 6,9 |
| 2004 | 186 | 1.099 | 5,9 |

Source: STATEC – bulletin 8/2005

(1) Concernant la production de l'année 2000, le Statec note que la série statistique des bâtiments achevés subit une rupture de continuité (cf. décalage entre la date d'achèvement théorique appliquée jusqu'en 1999 et la date d'achèvement effective appliquée dès 2001) qui conduit à des résultats sous-évalués et donc non comparables à ceux des années précédentes.

c) Investissements et prix

17. En 2004, le prix par logement dans le cas des maisons unifamiliales a continué à progresser par rapport à 2003, soit de 9,0%. Entre 1990 et 2000, cette progression était de 57,5%.

Quant au prix par logement dans le cas des immeubles à appartements, celui-ci a évolué moins fortement en 2004, soit de 4,2% par rapport à l'année 2003. De 1990 à 2000, ces prix ont progressé de 40%.

Concernant le genre des bâtiments, les 841 maisons unifamiliales construites constituent 39% de l'ensemble des logements contre 42% durant la période 1996-2000.

Tableau 7: Prix par logement et par m² de surface habitable entre 1970 et 2004

| Année | Maisons unifamiliales | | | | Logements dans immeubles à appartements | | | |
|-------|------------------------|-----------|--|-----------|---|-----------|--|-----------|
| | Prix par logt en euros | Var. en % | Prix par m ² de surface hab. en euros | Var. en % | Prix par logt en euros | Var. en % | Prix par m ² de surface hab. en euros | Var. en % |
| 1970 | 34.903 | | 261 | | 21.344 | | 261 | |
| 1980 | 91.869 | | 632 | | 46.182 | | 540 | |
| 1985 | 123.823 | | 827 | | 69.509 | | 812 | |
| 1990 | 170.873 | | 1.069 | | 87.258 | | 1.004 | |
| 1991 | 180.243 | 5,5 | 1.135 | 6,2 | 79.747 | -8,6 | 1.021 | 4,8 |
| 1992 | 198.637 | 10,2 | 1.215 | 7,1 | 91.349 | 14,5 | 1.217 | 6,9 |
| 1993 | 206.891 | 4,2 | 1.246 | 2,6 | 93.133 | 2,0 | 1.229 | 0,9 |
| 1994 | 216.460 | 4,6 | 1.309 | 4,9 | 98.489 | 5,7 | 1.306 | 6,2 |
| 1995 | 216.758 | 0,2 | 1.299 | -0,7 | 98.537 | 0,0 | 1.284 | -1,8 |
| 1996 | 224.046 | 3,3 | 1.329 | 2,3 | 93.679 | -5,0 | 1.253 | -2,4 |
| 1997 | 231.631 | 3,4 | 1.364 | 2,6 | 97.372 | 3,9 | 1.244 | -0,7 |
| 1998 | 238.622 | 3,0 | 1.384 | 1,5 | 110.100 | 13,1 | 1.408 | 13,2 |
| 1999 | 248.400 | 4,1 | 1.453 | 4,9 | 98.000 | -11,0 | 1.490 | +5,8 |
| 2000 | 269.200 | 8,4 | 1.541 | 6,1 | 122.000 | 24,5 | 1.492 | 0,1 |
| 2001 | 279.900 | 4,0 | 1.597 | 3,6 | 125.800 | 3,1 | 1.489 | -0,2 |
| 2002 | 297.000 | 6,1 | 1.644 | 2,9 | 127.000 | 1,0 | 1.457 | -2,1 |
| 2003 | 314.746 | 6,0 | 1.750 | 6,4 | 144.263 | 13,2 | 1.681 | 15,4 |
| 2004 | 343.115 | 9,0 | 1.904 | 8,8 | 150.293 | 4,2 | 1.727 | 2,8 |

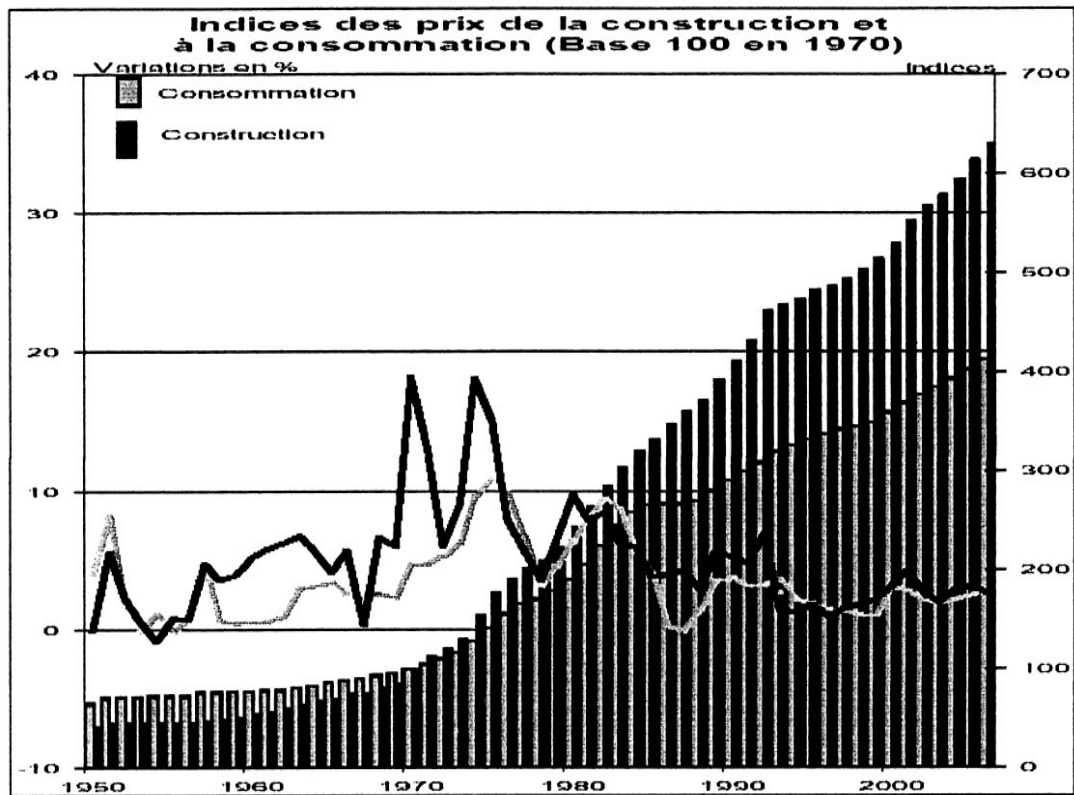
Source: STATEC – bulletin 8/2005

18. L'indice des prix de la construction a atteint en 2006 le taux de 629,56 points, correspondant à une augmentation de 2,6% par rapport à celui atteint en 2005. A titre comparatif, la progression annuelle moyenne pendant les années 1993-2000 fut de 1,7%.

Entre 2000-2006, cet indice a progressé en moyenne de 2,9% par année, ce qui constitue une accélération considérable.

Le graphique suivant indique par ailleurs la progression prononcée de l'indice des prix de la construction par rapport à l'indice de prix à la consommation au cours des cinquante dernières années.

Graphique 1: Evolution des indices des prix de la construction et à la consommation entre 1950 et 2006 (base 100 en 1970)



Source: STATEC

1.2.3 Evolution des prix des terrains à bâtir entre 1992 et 2002

19. Le renchérissement des logements proposés à la vente est notamment dû à une très forte hausse des prix des terrains à bâtir depuis le début des années 90 jusqu'à nos jours.

Entre 1992 et 2002, le nombre des ventes de terrains à bâtir a diminué d'année en année pour passer de 1.618 à seulement 926 ventes enregistrées dix ans plus tard (-43%).

Concernant le prix de vente des terrains à bâtir, celui-ci a par contre évolué dans l'autre sens endéans la même période pour passer de 5.574 euros par are en 1992 à 15.226 euros en 2002, soit presque le triple sur une période de dix ans seulement.

Selon le Statec, l'absence d'une évolution stable et continue des prix des terrains à bâtir est due au fait qu'il n'est pas possible de faire la distinction entre les terrains à bâtir proprement dits et les terres sans infrastructure classées comme tels, qui sont acquises en vue d'un lotissement ultérieur.

Ainsi, pour certaines années par exemple, les prix moyens connaissent des diminutions importantes par rapport à l'année précédente (ex. 1997: -18,5% par rapport à 1996) vu que les écarts entre les deux types de terrains prémentionnés sont considérables. Quant aux prix de vente en général, il faudrait également prendre en considération que les prix inscrits dans les actes de vente ne sont pas dans tous les cas ceux qui ont effectivement été payés.

Relevons que le prix de la construction (proprement dite) n'a augmenté que de 27% entre 1993 et 2004. (Il s'agit de la variation du prix de la construction entre 1993 et 2004 (Indicateurs rapides – Série A2; STATEC))

20. Le tableau suivant révèle que les prix de logements ont fortement augmenté au cours de la période 1995-2004, notamment en ce qui concerne les maisons unifamiliales où le prix par m² de surface habitable a augmenté de 47%.

Le prix des terrains à bâtir a quant à lui carrément explosé avec une progression de 173% entre 1992 et 2002, période certes légèrement décalée.

Tableau 8: évolution des prix du logement entre 1995 et 2004

| | 1995 | 2004 | Variation |
|--|---------------------|----------------------|-----------|
| Prix en euros d'une maison unifamiliale | 216.758 | 343.115 | 58% |
| Prix par m ² de surface habitable (maison unifamiliale) | 1.299 | 1.904 | 47% |
| Prix en euros d'un appartement | 98.537 | 150.293 | 53% |
| Prix par m ² de surface habitable (appartement) | 1.284 | 1.727 | 35% |
| Prix moyen par are des terrains à bâtir | 5.574 euros en 1992 | 15.226 euros en 2002 | 173% |
| Loyer pour maison (IPCN, base 100 en 2005) | 78,18 (janvier) | 98,06 (décembre) | 25% |
| Loyer pour appartement (IPCN, base 100 en 2005) | 75,26 (janvier) | 98,51 (décembre) | 31% |
| Salaire minimum | 1.075,56 | 1.411,72 | 31% |

Source: Statec, ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement

20bis. Relevons encore que selon la Banque centrale luxembourgeoise², l'on assiste depuis quelques années à une forte augmentation du taux d'endettement au Luxembourg, au vu notamment du ratio „dette hypothécaire/PIB“. Ce taux a progressé de plus de 10 points de pourcentage en 11 ans (23,9% en 1992 contre 34,7% en 2003).

I.2.4 Niveau des loyers

21. Les loyers, conformément à l'IPCN, progressent de manière moins rapide: 25% pour les maisons, contre 31% pour les appartements.

22. En valeur absolue, ils sont toutefois largement supérieurs à ceux demandés dans la Grande Région. En 2001, le loyer moyen mensuel pour une maison individuelle, constaté sur base du recensement de la population, représente ainsi 52% du salaire social minimum de cette année.

² Bulletin de la BCL 2006/1.

Tableau 9: Loyers moyens dans la Grande Région

| Année/Jahr | Saarland | Lorraine | Luxembourg | Rheinland-Pfalz | Wallonie |
|--|----------|-----------|------------|-----------------|-----------|
| Logements dans les bâtiments d'habitation/Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum | | | | | |
| 1998 | 478.518 | – | – | 1.749.000 | – |
| 1999 | 482.710 | 1.012.589 | – | – | – |
| 2000 | 486.590 | – | – | – | – |
| 2001 | 489.395 | – | – | – | – |
| 2002 | 491.818 | – | – | 1.857.000 | 1.531.542 |
| 2003 | 494.506 | – | – | – | 1.540.012 |
| Loyer moyen par mois: Appartements/Durchschnittliche Monatsmiete: Wohnungen | | | | | |
| 1998 | 371 | – | – | 392 | 334 |
| 2001 | – | – | 553 | – | – |
| 2002 | 373 | 360 | – | 420 | – |
| Loyer moyen par mois: Maisons individuelles/Durchschnittliche Monatsmiete: Einfamilienhäuser | | | | | |
| 1998 | 476 | – | – | 526 | 531 |
| 2001 | – | – | 666 | – | – |
| 2002 | 481 | 393 | – | 558 | – |
| <i>Source/Quelle</i> | | | | | |
| Saarland: Fortschreibung auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung 1987; Mikrozensus-Zusatzerhebung (1998, 2002) | | | | | |
| Lorraine: Enquête logement | | | | | |
| Luxembourg: Recensement de la population 2001 | | | | | |
| Rheinland-Pfalz: Fortschreibung auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung 1987; Mikrozensus-Zusatzerhebung (1998, 2002) | | | | | |
| Wallonie: INS, Statistique du parc de logements | | | | | |

Source: Annuaire statistique de la Grande Région

23. L'Observatoire de l'habitat présente pour l'année 2004 les chiffres suivants au niveau des prix des logements à louer. Ces chiffres se basent sur des annonces d'offres de logements proposées par voie de presse. Contrairement aux données ressortant du recensement de la population qui donnent une moyenne de tous les loyers payés à un moment donné, ces chiffres indiquent donc le loyer demandé en moyenne aux futures locataires et sont par conséquent beaucoup plus élevés.

Au Luxembourg, le prix mensuel moyen annoncé pour un appartement est de 1.000 euros. Pour plus de 80% des offres d'appartements, le prix mensuel proposé est compris entre 500 et 1.500 euros.

Au niveau de la localisation, les prix proposés sont élevés dans les communes de la région Centre Sud, telles que Mamer (1.320 euros/mois) ou Roeser (1.110 euros/mois), ainsi que dans certains quartiers de la capitale, comme le Cents (1.408 euros/mois) ou Neudorf (1.256 euros/mois).

En revanche, les prix les plus faibles se situent dans les communes éloignées du coeur urbain du pays. Le prix moyen proposé dans le Centre Sud (1.095 euros/mois) est près du double de celui proposé dans les régions Nord et Ouest (692 euros/mois).

Sur l'ensemble du parc locatif des maisons, le prix moyen annoncé est de 2.020 euros par mois, soit le double du prix d'un appartement. Dans près de 80% des cas, les prix sont compris entre 1.500 et 3.000 euros.

Le prix moyen est donc largement supérieur au niveau du SSM, et même la tranche inférieure des 80% des cas, à savoir 1.500 euros, se situe au dessus de ce niveau en 2004.

Dans les espaces urbains les plus peuplés du pays, le prix d'une maison est plus élevé que dans les zones rurales. Il est près d'un tiers supérieur à la moyenne dans certains quartiers de la Ville de Luxembourg, tels que Belair (2.640 euros/mois) et Merl (2.560 euros/mois), ainsi que dans certaines communes limitrophes comme Kopstal (2.670 euros/mois). Par contre, le prix de location diminue fortement en s'éloignant de ces espaces urbains. En effet, une maison dans les régions Nord (1.087 euros/mois) ou Ouest (1.275 euros/mois) du pays se loue à un prix deux fois moins élevé que dans la capitale et la région Centre Sud.

Ces variations de prix d'une commune à l'autre résultent en partie des différences de taille des maisons proposées à la location. En effet, le coût locatif d'une grande maison de cinq chambres (2.437 euros/mois) représente en moyenne le double de celui d'une maison de deux chambres (1.149 euros/mois).

24. Les indicateurs publiés trimestriellement par l'Observatoire de l'Habitat semblent montrer que le marché des logements locatifs privés connaît une certaine détente des prix depuis environ un an.

Ainsi, l'indicateur des prix annoncés pour la location des maisons suit une tendance annuelle à la baisse entre les quatrième trimestres 2005 et 2006 (-2,15%).

Quant à l'indicateur de location d'appartements, il enregistre une hausse de 4,04% sur la même période.

25. D'après les données du STATEC relevées dans le cadre de l'établissement de l'indice des prix à la consommation, les loyers pour appartements ont augmenté en moyenne de 2,24% et les loyers pour maisons de 1,09% entre les mois de décembre 2005 et 2006.

26. Cette contradiction apparente tient aux différences méthodologiques sur lesquelles se fondent ces deux sources de données. Tandis que les loyers relevés par l'Observatoire de l'Habitat se rapportent à des logements vacants publiés dans la presse, les loyers considérés par le STATEC concernent un échantillon constant de logements occupés par des locataires.

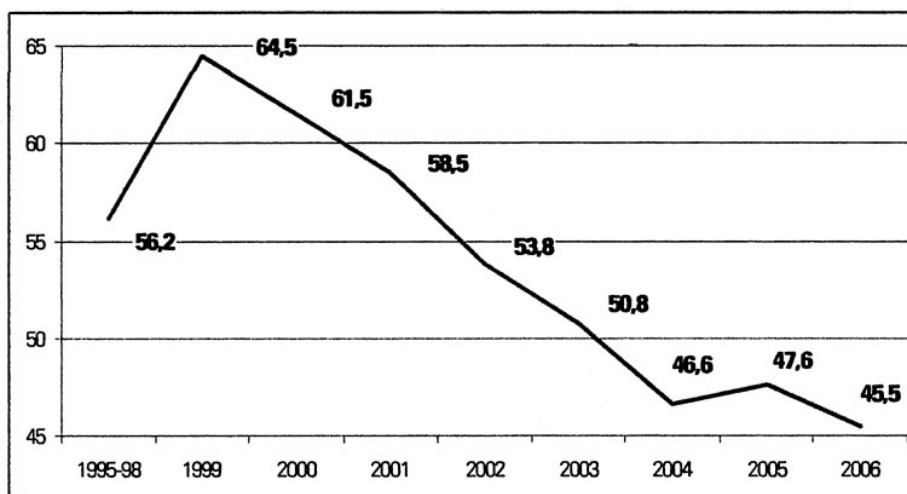
La CEP•L réitère sa volonté de disposer de chiffres harmonisés et fiables.

1.2.5 Part des dépenses consacrées au logement

27. Si les loyers font partie du panier de consommation considéré pour l'établissement de l'indice des prix à la consommation national (IPCN), la progression spectaculaire du coût de l'accès à la propriété n'y est pas prise en considération.

28. Les loyers sont pris en compte dans l'IPCN avec une pondération de seulement 45,5 pour mille en 2006. Cela peut sembler peu, mais s'explique, compte tenu d'une proportion de 70% de propriétaires au Luxembourg.

Graphique 2: évolution de la pondération des loyers réels dans l'IPCN (pour mille)



Source: Statec, calculs: CEP•L

Compte tenu du faible nombre de locataires (27% en 2000, 3% étant logés à titre gratuit), la pondération du poste de dépense „loyer“ dans l'IPCN s'en trouve réduit. Ainsi, les postes eaux et électricité et autres combustibles à eux seul représentent plus que les loyers avec ensemble

54 pour mille (en 2005). Ce qui est irréaliste pour un ménage déterminé avec son alimentation en eau et électricité qui lui coûterait plus que son loyer, devient réaliste si l'on raisonne sur l'ensemble de la population avec des propriétaires qui ne paient pas de loyer, mais consomment ces biens.

29. Avec cette faible pondération des loyers dans l'inflation, on peut penser que celle-ci conduit à une sous-estimation de „l'inflation subie“ par un ménage locataire au détriment d'un ménage propriétaire.

En effet, les ménages locataires sont pénalisés par une augmentation des loyers plus forte que l'inflation et une pondération qui la sous-évalue.

Ainsi avec une inflation de 2% hors loyers, si les loyers augmentaient de 3%, leur poids dans l'IPCN (avec la pondération des loyers réels dans l'IPCN) serait de 0,14 point de pourcentage. Dans un ménage consacrant le tiers de son revenu au loyer le poids dans l'inflation subie serait de 1 point, l'inflation subie s'élevant à 3%. Dans le même temps, le ménage propriétaire quant à lui supporterait une inflation subie de 2% pendant que l'IPCN augmenterait de 2,14%.

30. Selon le CEPS³, „en 2004, un quart des ménages vivant au Luxembourg disposait d'un niveau de vie inférieur à 1.800 € par mois, alors que le niveau de vie moyen des autres ménages atteignait près de 3.100 € par mois. Ces 25% de ménages aux niveaux de vie les plus faibles, considérés ici comme des ménages à bas revenus, étaient proportionnellement cinq fois plus nombreux à évoquer des difficultés financières que les ménages plus aisés.

En ce qui concerne la part que représente le loyer ou le remboursement d'emprunt hypothécaire dans le budget familial, 29% des ménages modestes ne sont pas concernés car ils sont pleinement propriétaires de leur bien ou sont logés gratuitement, contre 42% des ménages plus aisés. Parmi les ménages qui paient un loyer ou remboursent un emprunt, 57% des ménages à bas revenus déclarent que leur logement constitue une charge financière importante, 33% une charge moyennement importante et seulement 10% une charge pas importante du tout. A l'inverse, les ménages plus aisés sont proportionnellement moitié moins nombreux à considérer que ces dépenses représentent une charge importante (28%), et sont plus nombreux à estimer que leur logement est une charge moyennement importante (54%), voire pas importante du tout (18%).

Plus précisément, les ménages les plus démunis consacrent 27% de leurs revenus au paiement de leur loyer lorsqu'ils sont locataires et 22% au remboursement de leur emprunt lorsqu'ils accèdent à la propriété. La part de revenu qu'accordent les autres ménages à leur logement est beaucoup plus faible, avec un taux d'effort de 17% pour les locataires et de 16% pour les accédants à la propriété.

En ce qui concerne leur logement, 49% seulement des ménages à bas revenus en sont propriétaires, contre 75% des autres ménages. Par ailleurs, 52% des ménages à bas revenus habitent dans une maison, 45% un appartement et 3% un logement précaire (roulotte, etc.) contre 73%, 26% et 1%, respectivement, pour les ménages plus aisés. Le statut d'occupation et le type de logement sont donc très différents selon le niveau de vie“.

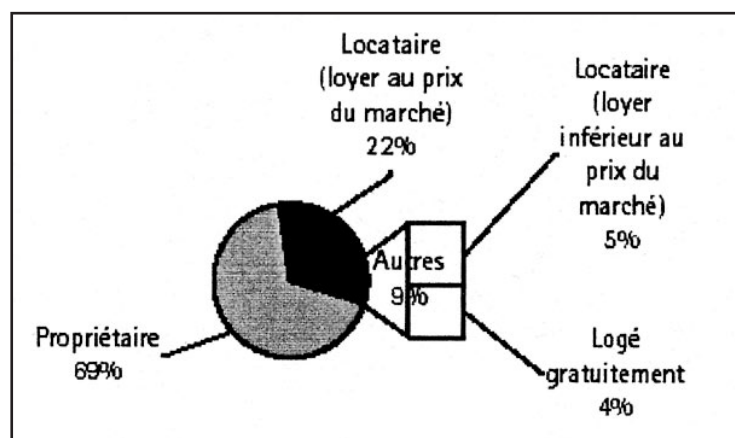
I.3. Caractéristiques des propriétaires et des locataires

30bis. Au Luxembourg, la grande majorité des ménages sont propriétaires ou accèdent à la propriété de leur logement. Selon le Statec⁴, la location représente moins de 30% des logements habités au Luxembourg en 2004.

3 DE LANCHY Gaëtan, *Les conditions de logement des ménages à bas revenus*, CEPS, Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004.

4 Rapport travail et cohésion sociale, septembre 2006.

Graphique 3: Répartition des ménages en fonction du statut d'occupation de leur logement au Luxembourg en 2004



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Si 22% des ménages louent au prix du marché, 5% profitent d'un loyer inférieur au prix du marché.

Tableau 10: Statut d'occupation du logement en % du total en 2001

| | UE | BE | DK | DE | GR | ES | FR | IE | IT | LU | NL | AT | PT | FI | SE | UK |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Propriétaire | 64 | 74 | 66,9 | 43,6 | 84,6 | 84,8 | 63,1 | 81,9 | 76 | 69,5 | 53,9 | 55,4 | 66,7 | 68,7 | 59,8 | 71,7 |
| Locataire | 32,1 | 23,4 | 32,7 | 52,8 | 11,1 | 10,1 | 31,6 | 16,5 | 17,7 | 27,3 | 45,3 | 37,2 | 23,4 | 30 | 40,1 | 26,9 |
| Locataire à titre gratuit | 3,9 | 2,6 | 0,5 | 3,6 | 4,3 | 5,1 | 5,2 | 1,6 | 6,3 | 3,2 | 0,8 | 7,4 | 9,9 | 1,3 | 0,1 | 1,4 |

Source: Eurostat

Avec 69,5% de propriétaires selon Eurostat, le Luxembourg se situe au dessus de la moyenne européenne qui s'élève à 64% en 2001. L'Espagne et la Grèce avec près de 85% sont les pays présentant en 2001 le pourcentage le plus élevé de propriétaires, l'Allemagne étant à la traîne avec seulement 44% de propriétaires.

30ter. Une ventilation par nationalité laisse apparaître de fortes différences au Luxembourg: si plus de 80% des ménages de nationaux sont propriétaires de leur logement, ce pourcentage descend en dessous des 50% pour les étrangers, sauf pour les Italiens. Le Statec explique cela par le fait que l'immigration italienne est plus ancienne.

31. Les données statistiques, provenant du recensement de la population de 2001, indiquent également que certaines catégories socio-économiques ont plus de chances d'être propriétaires de leur logement que d'autres.

Il n'est pas surprenant de constater qu'avec plus de 90%, les exploitants agricoles constituent la catégorie socioprofessionnelle qui affiche le pourcentage le plus élevé de propriétaires.

Ils sont suivis de loin par les employés, les professions intermédiaires, et les artisans, commerçants et chefs d'entreprise dont un peu plus de 70% sont propriétaires.

C'est parmi les ouvriers, que l'on retrouve proportionnellement le moins de propriétaires. Ils sont légèrement devancés par les cadres et les personnes exerçant une profession intellectuelle.

Tableau 11: Statut d'occupation du logement selon la catégorie socio-économique de la personne de référence du ménage (en %)

| Catégorie socio-économique | Statut d'occupation du logement | | | |
|---|---------------------------------|-----------|-------|-------|
| | Propriétaire | Locataire | Autre | Total |
| Exploitants agricoles | 93.2 | 2.9 | 3.8 | 100.0 |
| Artisans, commerçants, chefs d'entreprise | 71.3 | 24.5 | 4.2 | 100.0 |
| Cadres, professions intellectuelles | 61.4 | 34.9 | 3.6 | 100.0 |
| Professions intermédiaires | 71.5 | 25.5 | 3.0 | 100.0 |
| Employés | 73.6 | 23.4 | 3.0 | 100.0 |
| Ouvriers | 57.9 | 38.8 | 3.4 | 100.0 |
| Total | 65.3 | 31.3 | 3.4 | 100.0 |

Source: STATEC, RP 2001

31bis. Le fait que relativement peu de personnes de cette dernière catégorie sont propriétaires de leur logement s'explique, selon le Statec, par le fait que le statut de propriétaire est fortement corrélé avec la durée de résidence au Grand-Duché et qu'un quart des cadres supérieurs ne sont venus que dans la deuxième moitié des années 1990 et seulement la moitié d'entre eux sont nés au pays.

Seulement 16% des personnes arrivées au Luxembourg après 1994, sont propriétaires en 2001.

31ter. En classant les propriétaires/locataires selon leur situation par rapport à la vie économique, l'on constate que moins de 30% des chômeurs sont propriétaires de leur logement. Il en est de même pour les élèves et étudiants. Par ailleurs, la probabilité d'être propriétaire augmente avec l'âge.

Près de deux tiers des personnes ayant un emploi sont propriétaires, alors que chez les retraités, plus de 80% possèdent leur logement.

Tableau 12: Statut d'occupation du logement selon la situation par rapport à la vie économique de la personne de référence du ménage (en %)

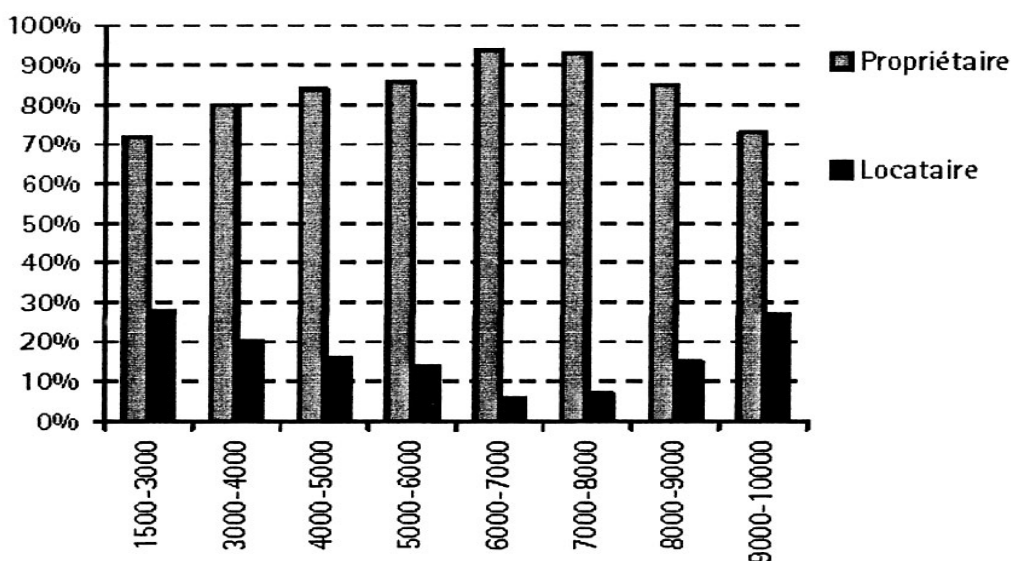
| Participation à la vie économique | Statut d'occupation du logement | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|-----------|-------|-------|
| | Propriétaire | Locataire | Autre | Total |
| A un emploi | 65.2 | 31.4 | 3.4 | 100.0 |
| Chômeur | 28.9 | 63.5 | 7.6 | 100.0 |
| Occupé propre ménage | 76.4 | 18.8 | 4.8 | 100.0 |
| Elève, Etudiant | 28.7 | 54.3 | 17.0 | 100.0 |
| Retraité | 81.3 | 15.2 | 3.5 | 100.0 |
| Autre statut économique | 43.7 | 39.9 | 16.4 | 100.0 |
| Total | 69.5 | 26.8 | 3.7 | 100.0 |

Source: STATEC, RP 2001

31quater. Parmi les ménages ayant un niveau de vie plus faible, la location est proportionnellement plus répandue que dans la moyenne. Dans la mesure où le niveau de vie augmente, la proportion des ménages locataires se réduit également.

A partir d'un certain seuil toutefois, elle commence à nouveau à augmenter. Le Statec explique ce phénomène par l'existence dans ces catégories de revenu, de nombreux cadres supérieurs étrangers arrivés récemment au Luxembourg et qui n'envisagent pas de rester très longtemps et qui n'ont donc pas de raisons d'acquiescer un logement.

Graphique 4: Répartition des ménages selon le niveau de vie et le mode d'occupation du logement au Luxembourg en 2004

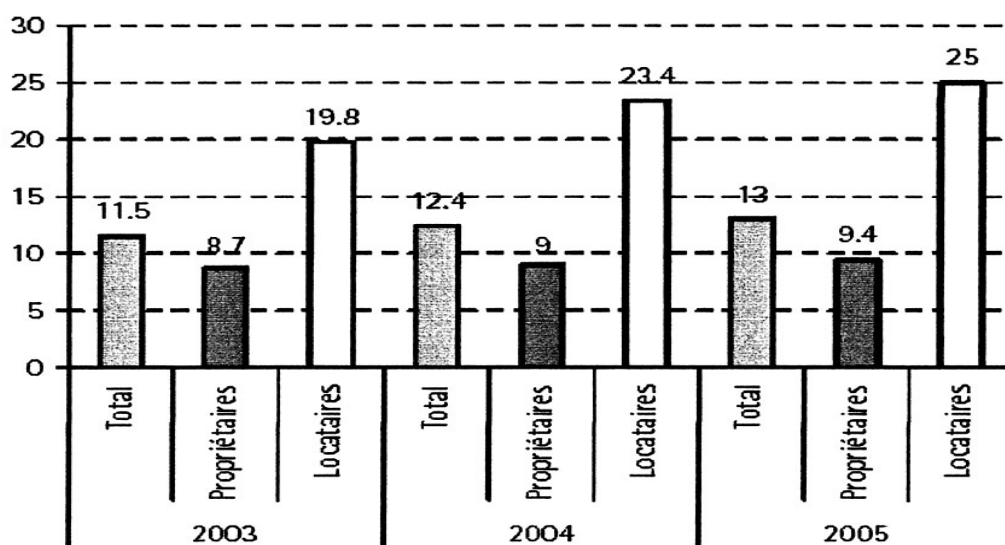


Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Malgré cette représentation assez forte des ménages à niveau de vie élevé parmi la catégorie des locataires, le taux de risque de pauvreté de ces derniers est particulièrement élevé. Il s'élève en effet à 25% en 2005, alors que pour les propriétaires, il s'élève à 9,4%; pour la population totale à 13%.

Par rapport à l'année 2003, ces chiffres montrent une nette progression en ce qui concerne le taux de risque de pauvreté des locataires. Par rapport à cette année, où il se situait à 19,8%, on note en effet une augmentation de 26%.

Graphique 5: Evolution du taux de risque de pauvreté selon le statut d'occupation du logement au Luxembourg entre 2003 et 2005 (seuil égal à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian)

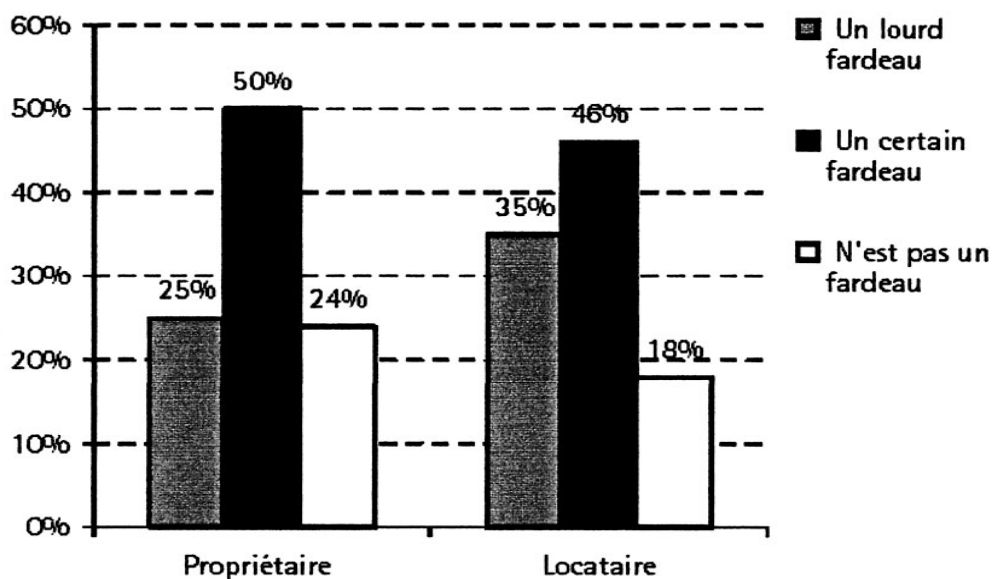


Source: STATEC, Enquête EU-SILC

31quinquies. Au vu de ces chiffres et évolutions, il y a lieu de se demander si le Gouvernement ne devrait pas renforcer les mesures existantes ou créer de nouvelles mesures visant à aider plus particulièrement les locataires les plus démunis.

Ceci d'autant plus que, comme l'indique le graphique suivant, beaucoup plus de locataires que de propriétaires considèrent leurs dépenses liées au logement comme un lourd fardeau.

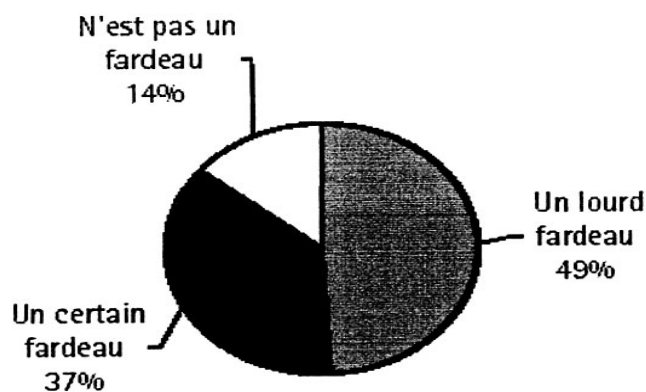
Graphique 6: Répartition des ménages selon la sévérité des coûts financiers liés au logement par mode d'occupation du logement au Luxembourg en 2004



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

En ne considérant que les ménages à risque de pauvreté, on se rend bien vite compte, selon le Statec, que le coût du logement est un problème essentiel.

Graphique 7: Répartition des ménages à risque de pauvreté et sévérité des coûts financiers liés au logement au Luxembourg en 2004

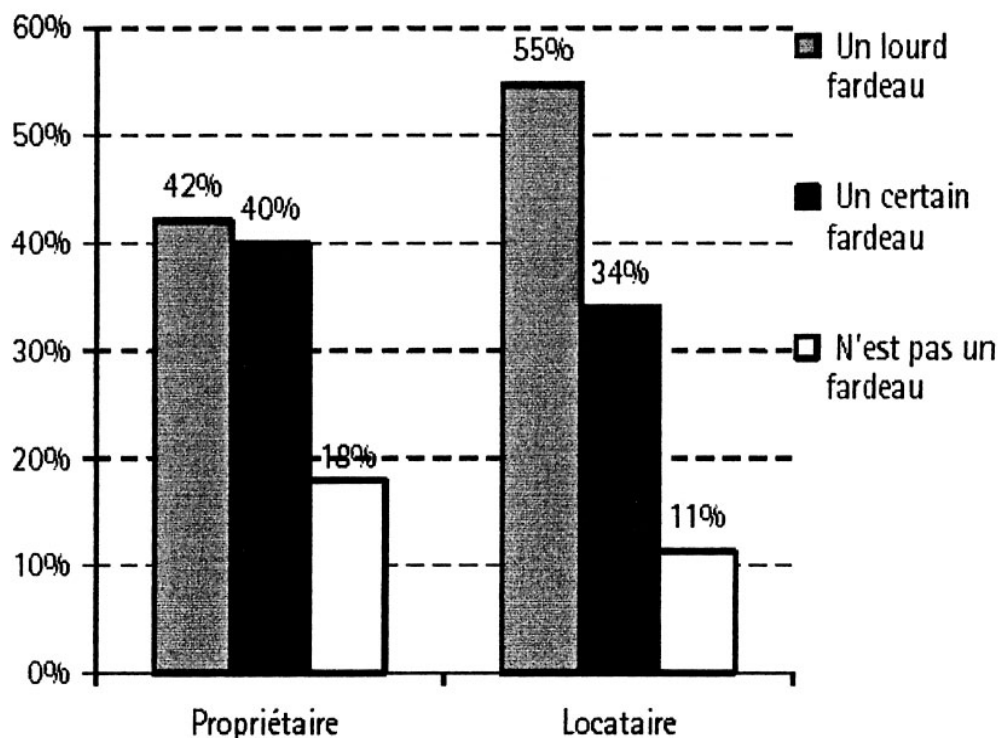


Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Le graphique précédent montre que près de la moitié des ménages pauvres ont déclaré que le logement constitue un très lourd fardeau. Cette proportion tombe à 25% chez les personnes non soumises au risque de pauvreté.

Le Statec constate ensuite une prédominance du fardeau élevé pour les ménages locataires à risque de pauvreté. Le fardeau financier touche en effet plus les ménages à risque de pauvreté locataires que ceux propriétaires de leur logement (cf. graphique 8).

Graphique 8: Répartition des ménages à risque de pauvreté et la perception des coûts financiers liés au logement au Luxembourg en 2004



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Or, selon Eurostat, les prestations sociales destinées aux locataires constituent une part relativement faible de l'ensemble des dépenses sociales en matière de logement.

Les allocations de logement⁵ constituent moins de 40% des prestations totales au Luxembourg, alors que dans l'Union des Quinze, elles représentaient plus de 90% en 2004.

⁵ Transferts courants sous condition de ressources versés par l'administration publique aux locataires, temporairement ou à long terme, pour leur permettre de payer le loyer

Tableau 13: Prestations sociales en matière de logement en euros par habitant en 2004 (aux prix constants de 1995)

| | Union européenne (15 pays) | Luxembourg (Grand-Duché) |
|--|-------------------------------|-----------------------------|
| Prestations de protection sociale | 117.9(e) | 79.7(p) |
| Allocation de logement (sous condition de ressources) | 110.4(e) | 31.4(p) |
| Prestation en faveur des propriétaires occupant le logement (sous condition de ressources) | 7.4(e) | 48.3(p) |

Source: Eurostat

(e): valeur estimée; (p): valeur provisoire

Notons toutefois que ces chiffres sont à interpréter avec prudence puisque certaines aides au logement luxembourgeoises ne sont pas considérées comme prestations sociales au titre de la typologie d'Eurostat (cf. partie 1, chapitre II).

La part élevée des aides destinées aux propriétaires luxembourgeois peut s'expliquer en partie par le fait que le statut de propriétaire est assez répandu au Luxembourg. Ainsi, selon Eurostat, en 2001, 69,5% des ménages luxembourgeois sont propriétaires contre 64% dans l'UE-15.

32. Par ailleurs, la CEP•L tient à rappeler que, dans son avis du 24 avril 2007 relatif au projet de règlement grand-ducal portant fixation des montants du revenu minimum garanti et du revenu pour personnes gravement handicapées, elle estimait qu'„il serait nécessaire d'ajuster le montant prévu à l'article 5, §5 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Cette disposition prévoit que les communautés domestiques ayant droit au revenu minimum garanti qui doivent payer un loyer peuvent se voir augmenter le montant „normalement“ dû.

Dans leur cas, le montant du RMG est augmenté de la différence entre le loyer versé et un montant équivalent à 10% du RMG „normalement“ dû. Cette majoration ne peut toutefois pas dépasser 123,94 euros.

Au vu du niveau élevé des loyers au Grand-Duché et en raison de leur augmentation continue au fil de la dernière décennie – le poste des loyers d'habitation réels dans l'IPCN a progressé de 18% entre janvier 2000 et janvier 2007 –, il paraît justifié de procéder à une augmentation du montant de la majoration maximale prévue à l'article 5, §5 de la loi précitée“.

32bis. Finalement, la CEP•L se demande si la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ne risque pas d'augmenter les loyers sans toutefois avoir un quelconque effet, ou tout au plus un effet négligeable, sur la création de logements locatifs à loyer abordable.

Pour plus de détails, la CEP•L renvoie à son avis du 3 décembre 2003 relatif au projet de loi sur le bail à usage d'habitation principale.

I.4. Qualité des logements

32ter. Outre les problèmes qu'elles font naître pour l'accès à l'habitat des personnes les plus défavorisées, les difficultés actuelles sur le marché du logement contribuent à fragiliser le pouvoir d'achat des ménages, y compris parmi les classes moyennes.

32quater. Selon une étude du CEPS, la pénurie de logements pousse certains ménages impécunieux à louer ou à acheter un logement vétuste qu'ils n'ont les moyens ni d'entretenir ni de réhabiliter. Ainsi près d'un ménage sur quatre (24%) vit dans un logement ne répondant pas à tous les critères d'un confort moderne (source: PSELL-3/2004, CEPS/INSTEAD, STATEC).

33. Rappelons que les mauvaises conditions de logement ont été reconnues par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 comme une dimension importante de la pauvreté et de l'exclusion sociale qu'il convient de surveiller.

Avant d'aborder l'analyse de la qualité des logements proprement dite, la CEP•L tient à souligner que l'absence de logement constitue évidemment le niveau extrême de l'exclusion sociale liée au logement.

Il serait donc indispensable d'analyser et de chiffrer le phénomène des sans-abri au Luxembourg et d'inclure cette problématique dans les réflexions et réformes visant à améliorer l'accès au logement au Luxembourg.

33bis. En retenant comme définition de l'exclusion liée au logement l'ensemble des usagers majeurs des centres de jour, des centres de nuits, des centres d'accueil et des logements encadrés pendant la semaine du 6 février au 12 février 2006, le CEPS chiffre la population souffrant de l'exclusion liée au logement à 715 personnes⁶.

Cette population serait caractérisée par une grande diversité de situations. Certains individus dorment dans la rue, d'autres dans des foyers de nuit, qu'ils doivent quitter le matin, d'autres sont dans des centres d'accueil, des logements individuels mis à disposition gratuitement ou pour une faible participation par un organisme qui assure parallèlement un suivi, enfin d'autres sont provisoirement logés dans leur famille ou chez des amis.

Cette population se caractériserait aussi par une forte mobilité entre les différentes situations: sur les 715 personnes recensées, 30 dormaient dans la rue ou dans un espace public la veille de l'enquête, 136 dans un foyer de nuit, 141 dans un centre d'accueil, 240 dans un logement encadré, 40 en institution (soit hébergées dans une institution hospitalière, soit sorties d'une institution pénitentiaire), 38 étaient logées dans leur famille ou chez des amis et 88 avaient dormi dans leur logement personnel.

Si cette catégorie de personnes comporte à peu près autant d'hommes (54%) que de femmes (46%), les jeunes y sont surreprésentés: la moitié des personnes subissant l'exclusion liée au logement a entre 18 et 34 ans.

Les ressortissants d'un pays hors UE-25 y sont également surreprésentés, de même que les personnes ayant un faible niveau d'éducation: 62% des personnes exposées à l'exclusion liée au logement ont au mieux atteint le niveau d'éducation secondaire inférieur. Dans l'ensemble de la population de 18 à 65 ans, seulement 37% des personnes ont au mieux ce niveau de formation.

Selon le CEPS, les familles monoparentales composent une part non négligeable de cette population, signalant le fait que la séparation et les violences conjugales seraient une des causes de l'exclusion liée au logement. Les divorcé(s) ou séparé(s) représenteraient d'ailleurs 29% des personnes exclues du logement alors qu'ils ne sont que 8% dans l'ensemble de la population.

En termes de statut d'activité, le CEPS constate que les personnes souffrant de l'exclusion liée au logement sont 35% à avoir une activité professionnelle, dont la moitié grâce à des mesures pour l'emploi ou d'insertion. Lorsqu'elles n'occupent pas d'emploi, le décrochement avec le marché de l'emploi est, pour beaucoup, une situation de long terme.

Ensuite le CEPS indique que deux raisons principales ont concouru à la perte du logement:

- raisons d'ordre économique et financier (perte du travail, du revenu, surendettement et impossibilité d'honorer le loyer);
- raisons personnelles et familiales (séparation, mésentente, violence conjugale).

Les hommes évoqueraient plus fréquemment la première de ces deux raisons, les femmes la seconde. En plus, les problèmes liés à la santé, particulièrement l'addiction à l'alcool et aux drogues, seraient aussi fréquemment évoqués.

En conclusion de son étude, le CEPS insiste sur la nécessité de mener une réflexion sur l'évaluation régulière de la situation des personnes exposées à l'exclusion liée au logement et de construire un outil pour faire un bilan régulier de la situation de ces personnes et évaluer les progrès réalisés dans ce domaine.

34. Revenons plus précisément à la qualité du logement. L'enquête PSELL-3/2004 a révélé que *„dans la grande majorité des cas, les ménages modestes jugent la surface disponible de leur logement adaptée à la taille de leur ménage (72% contre 77% parmi les ménages plus aisés). Cependant, 19%*

⁶ L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés: dénombrement et caractéristiques, CEPS, février 2007

des ménages à bas revenus considèrent leur logement trop petit, ce qui n'est le cas que de 8% des autres ménages. Inversement, seuls 10% des ménages à bas revenus le jugent trop grand, contre 15% des ménages plus aisés.

En fait, 17% des ménages à bas revenus pourraient être considérés comme étant confrontés à des problèmes de surpeuplement, c'est-à-dire que le nombre de pièces dont ils disposent est inférieur au nombre de personnes résidant dans le logement (3% pour les autres ménages).

Il est vrai que les habitations des ménages à bas revenus sont, en moyenne, plus petites que celles des autres ménages (3,7 contre 4,7 pièces d'habitation). Par ailleurs, les ménages modestes sont proportionnellement plus nombreux que les autres ménages à avoir au moins un enfant. Ce qui expliquerait, entre autres, que les problèmes de surpeuplement soient plus fréquents pour ces ménages.⁴

Selon cette enquête, les ménages moins aisés connaissent également plus fréquemment des problèmes de confort et de vétusté et subissent plus souvent des nuisances.

35. Eurostat, dans ses *Statistiques en bref*⁷, analyse les conditions de logement par un indicateur de privation qui est composé de quatre items:

- fuites dans le toit, murs/sols/fondations humides ou moisissures dans les châssis;
- logement trop sombre;
- absence de toilettes intérieures avec chasse d'eau;
- absence de baignoire ou douche.

Tableau 14: Proportion de personnes touchées par la privation dans le domaine du logement

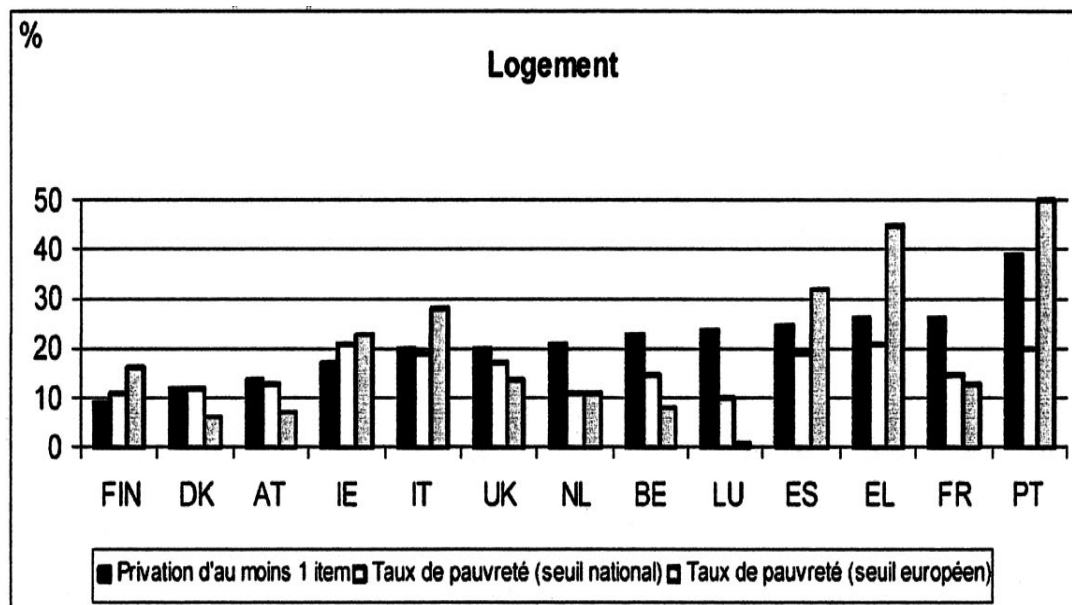
| | BE | DK | DE | EL | ES | FR | IE | IT | LU | NL | AT | PT | FI | SE | UK |
|----------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| % de la population | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pas de privation | 77 | 88 | / | 73 | 75 | 74 | 83 | 80 | 76 | 79 | 86 | 60 | 91 | / | 80 |
| Privation d'1 item | 19 | 10 | / | 20 | 21 | 21 | 13 | 16 | 20 | 19 | 11 | 25 | 8 | / | 17 |
| Privation de 2 items | 4 | 2 | / | 5 | 4 | 5 | 4 | 4 | 3 | 2 | 3 | 9 | 1 | / | 2 |
| Privation de 3 items | 0 | 0 | / | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | / | 0 |
| Privation de 4 items | 0 | 0 | / | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | / | 0 |

Source: Eurostat PCM BDU, version de décembre 2003, année d'enquête 2001. Pour BE, DK, EL, IE, LU, AT: enquête EUSILC, année 2003. Population de référence: population totale. Données partielles pour DE, FI, SE et UK, voir notes méthodologiques.

36. Le tableau ci-dessus révèle que seulement 76% des personnes interrogées disposent d'un logement qui ne présente aucun des quatre „défauts“, alors que de nombreux autres pays font beaucoup mieux.

37. Le graphique suivant présente la proportion de la population confrontée à au moins un problème et la compare à la proportion de la population exposée au risque de pauvreté. Le lien entre pauvreté monétaire et privation de logement n'est pas évident. Si le graphique fait clairement apparaître les mauvaises conditions de logement au Portugal – pays à taux de pauvreté élevé –, où presque 40% de la population est confrontée à au moins un problème de confort du logement, il convient, selon Eurostat, de mentionner également la situation particulière du Luxembourg, où un faible taux national de risque de pauvreté et un taux de risque de pauvreté sur base UE proche de zéro coexistent avec une proportion supérieure à la moyenne de personnes déclarant des problèmes de logement.

Graphique 10: Comparaison entre le pourcentage de la population privée d'au moins un item dans la dimension „logement“ et la proportion de la population exposée au risque de pauvreté



Source: Eurostat PCM BDU, version de décembre 2003, année d'enquête 2001. Pour BE, DK, EL, IE, LU, AT: enquête EUSILC, année 2003. Les seuils nationaux/UE sont fixés à 60% du revenu équivalent médian national/de l'UE-15.

38. Ces données sont confirmées par celles, malheureusement pas très récentes d'Eurostat sur diverses caractéristiques des logements.

Tableau 15: pourcentage de logements sans eau chaude courante

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|------------|----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| eu15 | 4.6 | 3.9 | 3.3 | 2.7 | 4.5 | 4.3 | 4.1 | 3.8 |
| be | 5 | 4.4 | 3.8 | 3.2 | 3.1 | 2.7 | 2.1 | 1.9 |
| dk | 1.1 | 0.9 | 0.8 | 0.4 | 0.8 | 0.5 | 0.5 | 0.3 |
| de | 6.9 | 5.5 | 3.8 | 2.9 | 1.6 | 1.6 | 1.5 | 1.4 |
| gr | | | 70.7 | | 78.1 | 80.4 | 82.9 | 79.2 |
| es | 4.4 | 3.4 | 2.6 | 2.7 | 2 | 1.5 | 1.2 | 1.1 |
| fr | 2.4 | 2.1 | 2.1 | 1.9 | 1.7 | 1.8 | 1.6 | 1.4 |
| ie | 5.7 | 5.7 | 5.6 | 4.3 | 3.8 | 2.7 | 1.8 | 2.2 |
| it | 2.6 | 2.7 | 3.1 | 2.5 | 1.6 | 1.2 | 1 | 0.8 |
| lu | 4.1 | 3 | 2.7 | 0.7 | 3.8 | 3.5 | 3.4 | 2.6 |
| nl | 0.8 | 0.7 | 0.5 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.3 | 0.2 |
| at | | 2.7 | 2.4 | 1.9 | 1.7 | 1.5 | 1 | 0.9 |
| pt | 23.1 | 22.3 | 20.1 | 17.4 | 16.1 | 14.3 | 10.9 | 8.2 |
| fi | | | 2.6 | 2.3 | 2.4 | 1.7 | 1.7 | 1.5 |
| se | | | | | | | | |
| uk | | 0.1 | 0.1 | | | | | |

Source: Eurostat

Seuls le Portugal et la Grèce ont des logements moins bien équipés en eau chaude. Si le pourcentage s'améliore de 1998 à 2001, il reste supérieur à celui de 1997.

Tableau 16: pourcentage de logements sans bain/douche dans le logement

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|------------|----------|------------|------------|----------|------------|------------|------------|
| eu15 | 3.2 | 2.5 | 2.3 | 2.3 | 2 | 1.8 | 1.7 | 1.4 |
| be | 4.8 | 4.3 | 3.6 | 3.3 | 2.9 | 2.1 | 2.1 | 1.7 |
| dk | 3.6 | 2.6 | 2.4 | 1.8 | 2.2 | 1.7 | 1.4 | 0.8 |
| de | 2.8 | 2.1 | 1.6 | 2.2 | 1.3 | 1.2 | 1.2 | 1.2 |
| gr | 9.1 | 5 | 3.7 | 2.9 | 5 | 4.7 | 4.7 | 4.3 |
| es | 2.4 | 1.7 | 1.4 | 1.4 | 1.1 | 0.7 | 0.6 | 0.5 |
| fr | 4.5 | 4 | 3.8 | 3.4 | 3.1 | 2.9 | 2.6 | 2.2 |
| ie | 4.8 | 4.1 | 4 | 3.6 | 3 | 2.3 | 2 | 1.3 |
| it | 2.7 | 2.3 | 2.2 | 1.8 | 1.3 | 1 | 1.1 | 0.9 |
| lu | 2.1 | 2 | 1.4 | 1.1 | 1 | 0.9 | 0.8 | 1.2 |
| nl | 1.4 | 1.3 | 1 | 0.9 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.3 |
| at | | 3.5 | 3.4 | 2.9 | 2.3 | 2.3 | 2.2 | 1.7 |
| pt | 16.9 | 16.2 | 14 | 12.4 | 11.3 | 9.8 | 8.8 | 8 |
| fi | | | 4.2 | 3 | 3.4 | 1.9 | 1.9 | 1.4 |
| se | | | | 1 | 1.2 | | | 0.9 |
| uk | 0.4 | 0.1 | 0.2 | 1 | 1.3 | 1.6 | 1.4 | 0.9 |

Source: Eurostat

Tableau 17: pourcentage de logements sans WC

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|----------|------------|------------|------------|----------|------------|------------|------------|
| eu15 | 2.5 | 1.9 | 1.7 | 1.9 | 1.6 | 1.5 | 1.4 | 1.3 |
| be | 3.8 | 3.4 | 3 | 2.8 | 2.3 | 1.7 | 1.5 | 1.7 |
| dk | 1.6 | 1.1 | 0.9 | 0.8 | 1 | 0.9 | 1.1 | 0.4 |
| de | 2.5 | 1.4 | 1 | 2.4 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| gr | 10.2 | 6.2 | 4.5 | 3.9 | 5.2 | 6.6 | 6 | 6 |
| es | 1.6 | 1 | 1 | 0.7 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.3 |
| fr | 3.4 | 2.9 | 2.8 | 2.5 | 2.3 | 2.2 | 1.9 | 1.7 |
| ie | 3.6 | 3.2 | 3 | 2.7 | 2.5 | 1.6 | 1.5 | 1.1 |
| it | 1.4 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 0.7 | 0.8 | 0.8 |
| lu | 1 | 1.1 | 0.6 | 1.7 | 0 | 0.7 | 0.3 | 1.9 |
| nl | 1 | 1 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 0.3 |
| at | | 5.7 | 4.9 | 4.5 | 4 | 3.6 | 3 | 2.9 |
| pt | 15.2 | 13.8 | 12.5 | 11.1 | 9.8 | 9 | 8.1 | 7.5 |
| fi | | | 2.3 | 1.9 | 2.1 | 1.6 | 1.8 | 1.4 |
| se | | | | | | | | |
| uk | 0.4 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.8 | 0.8 | 0.5 |

Données incertaines pour le Luxembourg de 1998 à 2001

Source: Eurostat

Tableau 18: pourcentage de logements sans chauffage central

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| eu15 | 23.1 | 20.6 | 18.7 | 19.4 | 17.9 | 17.2 | 16.2 | 15.6 |
| be | 27.1 | 25.1 | 24.4 | 21.6 | 20.4 | 18.6 | 18.2 | 16.7 |
| dk | 3.5 | 1.8 | 1 | 0.9 | 1.2 | 0.5 | 0.6 | 0.5 |
| de | 12.2 | 10.3 | 8.4 | 14.2 | 9.2 | 9.1 | 8.5 | 7.8 |
| gr | 44.7 | 43.8 | 42.9 | 41 | 39.9 | 37.4 | 35.4 | 36 |
| es | 72.3 | 69.9 | 65.3 | 62.5 | 63 | 61.5 | 58.3 | 56.4 |
| fr | 10.8 | 10.3 | 10.2 | 9.4 | 8.7 | 8.5 | 8.2 | 7.5 |
| ie | 26.8 | 24.4 | 22.9 | 18.8 | 17.2 | 15.1 | 14.2 | 13.9 |
| it | 25.3 | 18.5 | 16.4 | 16.1 | 16.4 | 14.7 | 13.3 | 14.1 |
| lu | 7.9 | 7.2 | 6.1 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 |
| nl | 15.8 | 14.1 | 13.6 | 12.4 | 11.9 | 10.9 | 9.5 | 8.8 |
| at | | 21.6 | 19.4 | 17.8 | 15.5 | 16.1 | 14 | 13.2 |
| pt | 90.1 | 89.9 | 89 | 87.4 | 88.9 | 88.6 | 88.5 | 87.4 |
| fi | | | 3.5 | 2.8 | 3.3 | 2.5 | 2.4 | 2 |
| se | | | | | | | | |
| uk | 15.1 | 12.7 | 10.8 | 10.7 | 9.7 | 9.3 | 8.2 | 7.2 |

Source: Eurostat

Une très nette amélioration depuis le milieu des années 1990 qui fait du Luxembourg le pays le mieux équipé d'Europe au niveau du chauffage central.

D'une manière générale, les propriétaires sont mieux équipés que les locataires, eux-mêmes mieux lotis que les personnes logées à titre gratuit.

Tableau 19: Equipement de l'habitation selon le statut

| | Ensemble | Propriétaires | Locataires | Logés gratuits |
|-------------------|----------|---------------|------------|----------------|
| Sans eau chaude | 2,6 | 2,1 | 3,3 | 8,7 |
| Sans Bain/Douche | 1,2 | 0,5 | 2,3 | 3,7 |
| Sans WC | 1,9 | 1,3 | 0,5 | 2,2 |
| Chauffage central | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 1,2 |

Source: Eurostat

Tableau 20: Equipement de l'habitation selon le revenu

| | Ensemble | <60% revenu moyen | 60%-100% revenu moyen | 100%-140% revenu moyen | +140% revenu moyen |
|-------------------|----------|----------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Sans eau chaude | 2,6 | 4,3 | 3.9 | 2.1 | 0.9 |
| Sans Bain/Douche | 1,2 | 4.3 | 1.8 | 0.2 | 0.2 |
| Sans WC | 1,9 | 0.86(u)1999 | 2.01(u) | 1.6(u) | 1.54(u) |
| Chauffage central | 0,3 | 0.8 | 0.2 | 0.5 | |

(u): données incertaines ou peu fiables

Source: Eurostat

Sans surprise, les ménages à faible revenu ont proportionnellement plus souvent une habitation mal équipée que les ménages plus aisés.

Tableau 21: Equipement de l'habitation selon la composition du ménage

| | Ensemble | 1 adulte -30 ans | 1 adulte 30/64 | 1 adulte +65 |
|-------------------|----------|------------------|----------------|--------------|
| Sans eau chaude | 2,6 | 7.2 | 3.7 | 4 |
| Sans Bain/Douche | 1,2 | 3.4 | 2 | 2.9 |
| Sans WC | 1,9 | | 0.15(u)2000 | 2.24(u) |
| Chauffage central | 0,3 | 1.7 | | |

Source: Eurostat

Tableau 22: Equipement de l'habitation selon la composition du ménage

| | Ensemble | 1 adulte + enfants | 2 adultes de moins de 65 ans | 2 adultes et 1 enfant | 2 adultes et 2 enfants |
|-------------------|----------|-----------------------|------------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Sans eau chaude | 2,6 | 4.57(u) | 1.1 | 1.3 | 0.5(2000) |
| Sans Bain/Douche | 1,2 | | 0.5 | 0.8 | 0.5 |
| Sans WC | 1,9 | | 1.51(u) | 2.03(u) | 2.48(u) |
| Chauffage central | 0,3 | | 0.3 | 0.7 | |

Source: Eurostat

Tableau 23: Equipement de l'habitation selon la composition du ménage

| | Ensemble | 2 adultes et 3 enfants |
|-------------------|----------|------------------------|
| Sans eau chaude | 2,6 | 2 |
| Sans Bain/Douche | 1,2 | 3.1 |
| Sans WC | 1,9 | 1.61(u) |
| Chauffage central | 0,3 | |

Source: Eurostat

Tableau 24: ménages vivant dans des conditions de surpopulation en % du total

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|------|------------|------------|----------|----------|------------|------------|------------|
| eu15 | 10.6 | 10.7 | 10.6 | 10.2 | 9.9 | 9.5 | 9.1 | 8.9 |
| be | 4.8 | 5.1 | 4.8 | 4.8 | 4.7 | 4.5 | 4.3 | 3.9 |
| dk | 3.7 | 4.4 | 4.1 | 4.6 | 3.8 | 4.5 | 4.7 | 3.9 |
| de | 7.7 | 8.5 | 7.7 | 7.8 | 6.7 | 6.3 | 6.1 | 6.1 |
| gr | 29.6 | 27.9 | 27 | 27.3 | 28.2 | 27.5 | 26.9 | 25.2 |
| es | 13.4 | 16.7 | 19.1 | 18 | 17 | 17.2 | 14.1 | 14.2 |
| fr | 7.8 | 7.4 | 7.5 | 7.3 | 6.7 | 6.5 | 5.6 | 5.7 |
| ie | 15.1 | 13.8 | 13.1 | 12.2 | 11.5 | 11.3 | 11.8 | 11.8 |
| it | 23.9 | 22.4 | 21.3 | 21.4 | 21.9 | 21.6 | 21.5 | 21.3 |
| lu | | 5.4 | 5.5 | 6 | 7 | 6.4 | 6.6 | 6.4 |
| nl | 1 | 1 | 0.8 | 1 | 1.5 | 0.9 | 1 | 0.8 |
| at | | 10.3 | 9.7 | 8.9 | 8 | 8.1 | 7.5 | 7.5 |
| pt | 23.2 | 22 | 22.4 | 22 | 22.1 | 21.3 | 20.6 | 20.6 |
| fi | | | 11.3 | 9 | 8.2 | 8 | 7.9 | 8.2 |
| se | | | | 4.7 | 5 | 4.6 | 4.2 | 4 |
| uk | 4.4 | 4.3 | 4 | 4 | 4 | 3.4 | 3.6 | 3.4 |

Source: Eurostat

Le pourcentage de ménages vivant en condition de surpopulation au Luxembourg est supérieur à bon nombre de pays (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni).

Tableau 25: Ménages vivant en surpopulation selon certaines variables

| Revenu | -60% revenu moyen | 60-100% revenu moyen | 100-140% revenu moyen | +140% revenu moyen |
|----------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Total | 22.1 | 8.8 | 1.9 | 1.5 |
| Type de ménage | | | | |
| 1 adulte 1+ enfants | 5.2(u) | | | |
| 2 adultes -65 | 18.6(u) | 4.5 | 2 | 3 |
| 2 adultes 1 enfant | 40.8(u) | 23.1 | 7.4 | 3.5 |
| 2 adultes 2 enfants | 37.2(u) | 22.1 | 2.5 | 1.9 |
| 2 adultes 3 enfants+ | 57.8(u) | 23.8(u) | | |
| Autre sans enfant | 6.2(u) | 10.2 | 2.3 | 0.4 |
| Autre avec enfants | 31.9(u) | 22.2 | 4.3(u) | |

Source: Eurostat

Ici encore les ménages à faible revenu vivent beaucoup plus souvent en condition de surpeuplement que les autres.

*

39. En conclusion, il y a lieu de constater que le Luxembourg ne connaît pas seulement des problèmes en termes de quantité et de prix des logements offerts, mais également en termes de

qualité. En effet, les logements au Luxembourg sont marqués par des insuffisances qualitatives assez nombreuses comparé à d'autres pays.

Dans ce contexte, il est indispensable, aux yeux de la CEP•L, que le Gouvernement assure une plus large diffusion d'informations quant à l'existence des aides à l'amélioration du logement et qu'il analyse l'opportunité de revoir les critères d'octroi de ces aides.

Il s'agit notamment de la prime d'amélioration (cf. point 52 du présent avis) accordée pour certains travaux (travaux relatifs à la couverture du toit, à l'assèchement des murs humides, à l'équipement du logement en salles de bains et WC, à l'addition ou l'extension de pièces d'habitation, etc.).

39bis. Au vu des statistiques présentées ci-avant en matière de qualité des logements au Luxembourg, la Chambre des employés privés s'interroge sur l'opportunité d'une modification apportée au régime de T.V.A. super-réduit par le règlement grand-ducal du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

Rappelons que la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation a créé deux procédures parallèles en ce qui concerne l'application du taux de T.V.A. de 3% en matière de logements affectés à des fins d'habitation principale: le remboursement de la T.V.A. ou l'application directe.

L'application directe du taux de 3%, qui est en fait nouvelle par rapport au régime antérieur, est plus limitée, puisque d'une part elle doit faire l'objet d'une autorisation et d'autre part elle ne vise que les travaux de création et de rénovation effectués par les corps de métier.

La procédure de remboursement, qui existe déjà avant le vote de la loi précitée, semble être devenue plus restrictive puisque le règlement grand-ducal précité a introduit comme condition d'éligibilité que chaque facture porte individuellement sur un montant hors T.V.A. dépassant mille deux cent cinquante euros (1.250 euros). Auparavant aucune condition de montant minimal n'était exigée.

La Chambre des employés privés s'interroge sur l'impact des restrictions affectant ces deux procédures alternatives.

Elle se demande si les ménages moins aisés d'un point de vue financier, dans lesquels les travailleurs manuels sont surreprésentés, ne seraient pas plus souvent exclus du bénéfice du taux super-réduit que les ménages plus aisés.

En effet, d'une part ce sont les ménages avec des moyens conséquents qui font davantage appel aux corps de métier pour effectuer des travaux de rénovation.

Or, la procédure de l'application directe étant cantonnée aux travaux commandés à des tiers, les personnes moins aisées, qui dans un souci d'économie ou du fait de leur profession se chargent eux-mêmes de leurs travaux, s'en trouvent exclus.

D'autre part, les ménages plus aisés sont plus à même d'entreprendre des travaux plus onéreux, donc supérieurs à la condition de 1.250 euros attachée à la procédure de remboursement.

Relevons toutefois que, si l'article 9 du règlement grand-ducal précité indique clairement que les factures doivent porter individuellement sur un montant hors T.V.A. dépassant mille deux cent cinquante euros, selon une publication commentant la loi du 30 juillet 2002 précitée⁸, rien n'empêcherait le requérant de présenter des factures regroupant les achats étalés sur la période des travaux, à condition que le montant global atteigne le montant minimal fixé.

*

⁸ Mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, in Etudes fiscales, septembre 2002, Editions Saint-Paul Luxembourg.

II. RELEVÉ DES MESURES D'AIDE AU LOGEMENT EXISTANTES

40. Globalement, la CEP•L trouve louable l'ensemble des efforts entrepris depuis plusieurs années pour favoriser l'offre de logements par les promoteurs publics ainsi que pour soutenir financièrement les demandeurs de logements, mais elle s'interroge toutefois, d'une part, quant aux résultats sur le terrain, et, d'autre part, quant à leur adéquation avec les besoins de la population.

La CEP•L estime par conséquent que non seulement une connaissance préalable et approfondie du marché du logement et de son évolution s'avère indispensable à toute nouvelle proposition de mesures visant à promouvoir le logement, de même qu'une analyse approfondie de l'efficacité des aides existantes.

A titre d'illustration, la CEP•L dresse ci-après un relevé des aides existantes en matière de logement et insiste sur la nécessité de revoir leurs critères d'octroi en fonction des données actuelles.

II.1 Aides aux promoteurs publics

41. A côté des aides destinées aux particuliers, l'Etat a institué des aides en faveur des personnes publiques.

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement autorise l'Etat à favoriser par des participations financières, notamment l'initiative des promoteurs publics en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Par la loi du 8 novembre 2002, de nouvelles dispositions et conditions ont été introduites par rapport à cette loi de 1979 en ce qui concerne les participations étatiques:

- les projets doivent comprendre au moins 10% de logements locatifs (sauf dispense prévue au programme annuel ou pluriannuel)
- l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 70% aux frais résultant de l'aménagement des places de jeux et espaces verts
- l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 50% du prix de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles.

Le règlement grand-ducal du 31 mars 2004 modifie et complète le 8e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés arrêté par le règlement grand-ducal du 16 mai 2002. Il regroupe tant les projets figurant sur le règlement grand-ducal prémentionné que ceux d'anciens programmes devant encore être clôturés ainsi que les nouveaux projets.

Il comprend au total:

- 3.138 logements destinés à la vente
- 3.006 logements destinés à la location
- 140 places à bâtir
- des zones de réserves foncières d'un total de 61,46 ha permettant la construction de 1.538 logements
- des zones d'assainissement de 1.387 logements.

Ledit programme contient donc 3 catégories de projets de construction d'ensembles: la construction de logements destinés à la vente, la construction de logements locatifs et l'aménagement de terrains à bâtir.

42. Selon la publication „Bail à loyer“ du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, les logements locatifs construits dans le cadre d'un programme de construction d'ensembles de logements subventionnés par l'Etat, et notamment les logements locatifs construits par le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) et les communes, ne sont pas soumis aux règles ordinaires fixées par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation concernant la fixation des loyers et des charges. Ils ne sont pas non plus soumis aux règles concernant le droit de préemption du locataire sur le logement loué après 18 ans de location.

43. Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 prévoit les règles de fixation du loyer de ces logements.

Le loyer annuel se compose de deux éléments, dont le premier dépend du revenu net disponible annuel du ménage et le deuxième de la surface pondérée du logement.

Pour le calcul du loyer annuel les différents montants et composants les plus récents et connus sont considérés. Au 31 décembre de chaque année, le loyer annuel réel, calqué sur les différents montants et composants réels, est déterminé et fait l'objet d'un décompte.

44. La progressivité du taux de loyer en fonction du revenu a pour objet de réserver les logements locatifs sociaux aux seules personnes nécessiteuses.

En effet, plus le revenu du ménage locataire augmente, plus le loyer à payer par ce ménage locataire est élevé. A un moment le loyer peut devenir tellement élevé qu'il peut être préférable pour le locataire de sortir du logement locatif public et de louer un logement sur le marché locatif privé.

La CEP•L demande une évaluation du système de calcul de ce loyer afin de pouvoir analyser son adaptation aux réalités du marché.

45. Par ailleurs, il serait également intéressant de connaître le nombre de logements à taux modéré qui existent au Luxembourg pour le comparer avec le taux de risque de pauvreté afin de savoir dans quelle mesure les ménages exposés au risque de pauvreté ont accès au logement social.

De plus, il devrait être analysé si les ménages occupant un logement social sont avant tout les ménages dont le revenu disponible ne dépasse pas le seuil de pauvreté.

II.2. Aides directes

46. Parallèlement aux aides destinées aux promoteurs publics, une vaste palette d'aides étatiques vise à encourager les initiatives individuelles pour la construction et l'amélioration de logements. Ces aides directes ou indirectes dépendent de différents ministères en fonction de leur objet et sont pour la plupart soumises à des conditions de revenu et de situation de famille.

II.2.1 Aides accordées par le ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement

47. **Avant même tout projet de logement**, il est possible de bénéficier de l'aide d'épargne-logement généralisée.

48. **En cas de location d'un logement**, l'Etat peut aider au financement d'une garantie locative.

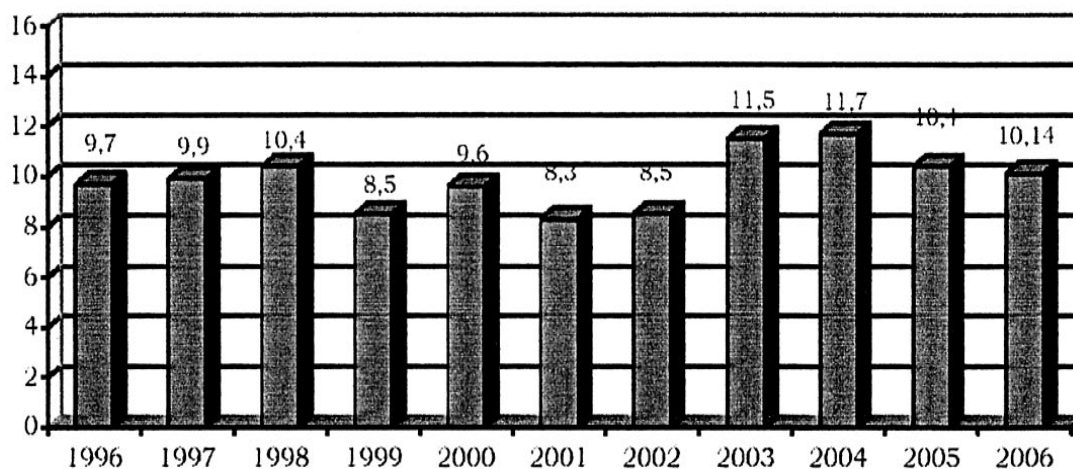
Le revenu du candidat-locataire ne peut dépasser 2,5 fois le montant brut du RMG. Le loyer stipulé au contrat de bail ne peut dépasser 1/3 du revenu du candidat-locataire. Le loyer mensuel ne doit en aucun cas dépasser un montant d'environ 1.250 euros.

49. **En cas de construction ou d'acquisition, la prime de construction/acquisition** peut être obtenue pour la construction d'un logement (maison unifamiliale ou appartement) ou pour l'acquisition d'un logement en cas d'une première occupation, en fonction du revenu et de la situation de famille.

Le montant peut varier entre 250 et 9.700 €.

La condition de revenu est remplie si la moyenne des revenus des trois années d'imposition précédant immédiatement l'acte de vente ne dépasse pas le plafond légal qui est donc fonction du revenu et de la situation familiale.

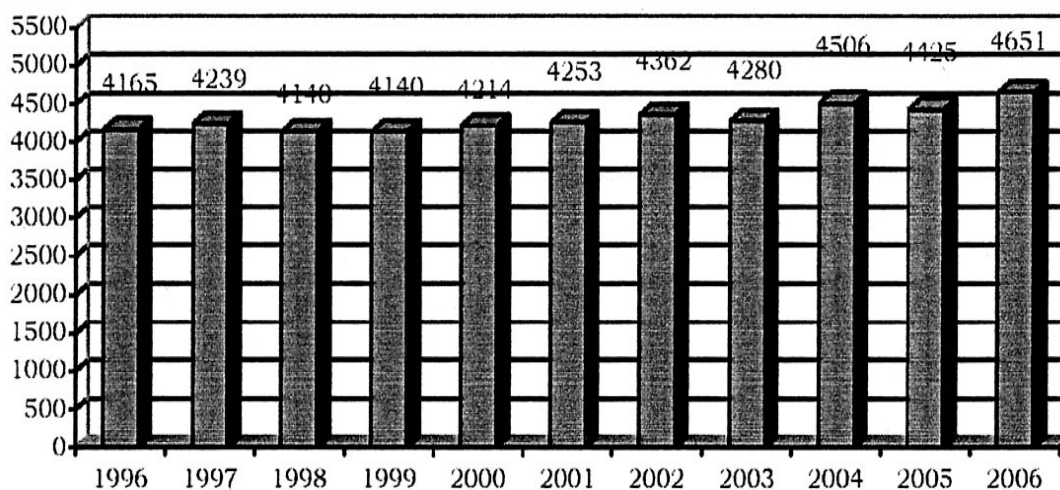
Graphique 11: Evolution des montants totaux des primes de construction et d'acquisition accordées entre 1996 et 2006 (en millions euros)



Source et Graphique: Département du Logement

Si le total des montants accordés est en baisse depuis quelques années, l'évolution des montants moyens accordés est à la hausse.

Graphique 12: Evolution des montants moyens des primes de construction et d'acquisition accordées entre 1996 et 2006



Source et Graphique: Département du Logement

50. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, le nombre total des primes de construction/d'acquisition accordées par rapport aux différents types de logements mentionnés dans le tableau ci-dessous a progressé jusqu'en 1991.

A partir de 1992, on assiste à un revirement de la situation, dans le sens où le nombre total des primes de construction/d'acquisition accordées a régressé de façon continue pour passer de 3.236 à 1.949 unités (- 40%) en 2002.

En 2003 on constate à nouveau une forte progression. Suite au renforcement du personnel du Service des Aides au Logement en 2003, le nombre des dossiers évacués a ainsi pu être augmenté sensiblement. Après 2003, l'on voit à nouveau une tendance à la baisse.

En 1992, le rapport primes d'acquisition/primes de construction fut de 1,46:1. En 2006, avec un rapport de 2,79:1, on a noté presque 3 fois plus de primes d'acquisition que de primes de construction.

Graphique 13: Récapitulation du nombre des primes de construction/d'acquisition accordées depuis 1979 selon les différents types de logements

| année | nombre des primes d'acquisition | | | nombre des primes de construction | | | nombre total des primes accordées |
|-------|---------------------------------|---------------|-------|-----------------------------------|---------------|-------|-----------------------------------|
| | appart. | mais. unifam. | total | appart. | mais. unifam. | total | |
| 1979 | 123 | 564 | 687 | 25 | 141 | 166 | 853 |
| 1985 | 318 | 1.187 | 1.505 | 115 | 384 | 499 | 2.004 |
| 1990 | 485 | 1.316 | 1.801 | 298 | 586 | 884 | 2.685 |
| 1991 | 747 | 1.718 | 2.465 | 441 | 656 | 1.097 | 3.562 |
| 1992 | 661 | 1.262 | 1.923 | 625 | 688 | 1.313 | 3.236 |
| 1993 | 699 | 1.234 | 1.933 | 608 | 577 | 1.185 | 3.118 |
| 1994 | 543 | 1.121 | 1.664 | 524 | 612 | 1.136 | 2.800 |
| 1995 | 560 | 1.129 | 1.689 | 459 | 413 | 872 | 2.561 |
| 1996 | 504 | 1.039 | 1.543 | 457 | 349 | 806 | 2.349 |
| 1997 | 538 | 1.042 | 1.580 | 401 | 356 | 757 | 2.337 |
| 1998 | 585 | 1.116 | 1.701 | 467 | 342 | 809 | 2.510 |
| 1999 | 538 | 929 | 1.467 | 354 | 226 | 580 | 2.047 |
| 2000 | 610 | 993 | 1.603 | 444 | 237 | 681 | 2.284 |
| 2001 | 564 | 837 | 1.401 | 252 | 253 | 545 | 1.946 |
| 2002 | 574 | 782 | 1.356 | 431 | 162 | 593 | 1.949 |
| 2003 | 872 | 1.011 | 1.883 | 604 | 197 | 801 | 2.684 |
| 2004 | 955 | 1.013 | 1.968 | 504 | 123 | 627 | 2.595 |
| 2005 | 891 | 849 | 1.740 | 462 | 149 | 611 | 2.351 |
| 2006 | 905 | 702 | 1.607 | 430 | 145 | 575 | 2.182 |

Source: Centre Informatique de l'Etat

L'on constate à la lecture du tableau précédent, une diminution du nombre total des primes accordées depuis quelques années.

51. Peuvent venir s'y ajouter à ces primes sous certaines conditions:

- **Une prime d'épargne** (Aide en capital de l'Etat dont le montant correspond aux intérêts et primes bonifiés sur les comptes d'épargne, mais seulement si les avoirs de ces comptes sont utilisés pour le financement du logement. Le montant maximal de la prime d'épargne ne peut dépasser pour le même bénéficiaire la somme de 5.000 €)
- **Une garantie de l'Etat** (Si une personne ne peut pas fournir de propres garanties suffisantes pour obtenir auprès d'un établissement financier le crédit nécessaire pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'un logement, l'Etat peut aider à garantir son prêt. Le montant maximum de la garantie de l'Etat ne peut dépasser la somme de 118.042,50 € (à l'indice courant en 2006).

Il faut posséder un compte d'épargne auprès d'un seul et même établissement bancaire depuis 3 ans au moins et que le compte ait été alimenté par des dépôts réguliers annuels de 290 € au minimum pendant une période d'au moins 3 ans, en prenant comme point de départ de cette période le jour où les avoirs sur le compte sont d'au moins 240 €. Le montant de la mensualité à payer ne doit pas dépasser 40% du revenu disponible du demandeur. Le taux d'intérêt débiteur maximum porté en compte par l'établissement financier ne doit pas être de plus de 10%.

- **Un complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil** (Maximum de 1.250 €)
- **Une subvention d'intérêt** (Aide en intérêts)
- **Une bonification d'intérêt** (Aide en intérêts de l'Etat de l'ordre de 0,875% par enfant à charge. Pour le calcul de la bonification d'intérêts, les prêts sont pris en considération jusqu'à la somme de 150.000 €.) Contrairement à la subvention d'intérêt, la bonification d'intérêt n'est soumise à aucune condition de surface utile d'habitation, ni de revenu, ni de situation patrimoniale.

Tableau 25: Aides en intérêt accordées/là accorder entre 1996 et 2007 (en millions euros)

| Année | Bonifications d'intérêt | Subventions d'intérêt | Total |
|--------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------|
| 1996 | 17,00 | 18,01 | 35,01 |
| 1997 | 17,46 | 17,47 | 34,93 |
| 1998 | 18,69 | 17,15 | 35,84 |
| 1999 | 19,82 | 16,43 | 39,25 |
| 2000 | 18,84 | 21,30 | 40,14 |
| 2001 | 21,39 | 25,10 | 46,49 |
| 2002 | 29,12 | 22,31 | 51,43 |
| 2003 | 32,88 | 17,88 | 50,76 |
| 2004 | 33,73 | 15,78 | 49,51 |
| 2005 | 34,97 | 15,38 | 50,36 |
| 2006 | 35,44 | 16,91 | 52,35 |
| 2007* | 54,00 | | |
| Total 1996 – 2006 | | | 486,07 |

* Budget voté par la Chambre des Députés

Source: Département du Logement

- **Une aide pour aménagements spéciaux au profit de personnes handicapées physiques** (60% du coût des travaux sans pouvoir dépasser au total quinze mille euros).

52. **En cas de rénovation, transformation, une prime d'amélioration** peut être obtenue pour certains travaux effectués dans le but d'améliorer les conditions de salubrité et de sécurité dans les immeubles âgés de 30 ans au moins. Les critères (surface d'habitation, revenu) d'obtention sont les mêmes que pour la prime de construction.

Peuvent venir s'y ajouter sous certaines conditions les autres primes répertoriées ci-dessus.

II.2.2 Aides accordées par d'autres ministères

53. **Le ministère de la Culture** peut octroyer une subvention pour travaux de restauration: Dans la limite des crédits budgétaires, il peut être accordé une subvention pour la restauration d'immeubles construits avant 1914, ayant gardé leur caractère typique et historique pour autant que les travaux contribuent à la conservation ou à la restauration de leur aspect original.

Le ministère de l'Environnement a à sa disposition un subside pour la mise en place d'une infrastructure de collecte des eaux de pluie (25% du coût d'investissement avec un maximum de 743,68 euros), ainsi qu'une subvention pour les installations servant à l'exploitation des énergies renouvelables.

Le ministère de l'Agriculture propose des aides dans l'intérêt de l'habitat rural (Aménagement à l'intérieur du complexe immobilier des bâtiments de la ferme, d'un logement en vue de permettre à deux générations de vivre séparément tout en sauvegardant l'unité de la cellule familiale).

Le ministère de la Sécurité sociale intervient dans le cadre de l'assurance dépendance.

II.3 Aides indirectes: Les avantages fiscaux

54. Les avantages fiscaux se présentent sous différentes formes.

En premier lieu, il existe des possibilités de déduction fiscale à travers la **prime d'épargne-logement, l'assurance solde restant dû et les intérêts déductibles (prêts hypothécaires)**.

La „**TVA Logement**“ est un taux super-réduit de 3% pour la création et la rénovation d'un logement, à condition qu'il soit affecté à des fins d'habitation principale, soit directement dans son propre chef, soit indirectement dans le chef d'un tiers.

Ensuite, on peut citer deux mesures introduites par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation: la première sous l'appellation de „**Bellegen Akt**“ constitue une réduction de droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles.

La loi de 2002 précitée a également prévu des **mesures fiscales transitoires**, s'assimilant à un allègement fiscal des opérations suivantes:

- la vente d'immeubles bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine privé d'un contribuable: On distingue à cet égard le bénéfice de spéculation réalisé dans les deux ans suivant l'acquisition ou la constitution de l'immeuble et le revenu provenant d'une vente après cette période.

Avant cette loi de 2002, le premier (bénéfice de spéculation) était imposé au taux marginal applicable au revenu imposable du contribuable (maximum 38%), tandis que le deuxième (revenu provenant d'une vente) est imposable à la moitié de ce taux (maximum 19%). Pour ces deux cas, la loi de 2002 a ramené le taux d'impôt maximum à 9,5%.

- la vente de terrains à bâtir faisant partie d'un lotissement: Si un particulier vend un terrain compris dans un lotissement, cette réalisation donnait lieu à un bénéfice commercial imposé au taux plein (maximum 38%).

La loi de 2002 a ramené ce taux à 9,5%, à condition que le terrain fasse partie du patrimoine privé du particulier depuis au moins 10 ans au moment de l'apport en vue d'un lotissement.

Les personnes ne pouvant profiter de cette imposition réduite à défaut de remplir les conditions exigées par la loi bénéficient d'un allègement fiscal sous forme d'une exemption de 25% du bénéfice provenant de la vente de terrains à bâtir.

Ne sont pas visées les ventes d'immeubles bâtis qui restent entièrement imposables.

Ces mesures initialement limitées au 31 décembre 2004 ont été reconduites jusqu'au 31 décembre 2007. A défaut de nouvelle reconduction, ces mesures cesseront à cette date.

En ce qui concerne les logements locatifs, cette même loi a fait passer le taux d'amortissement de 4 à 6% tant pour un propriétaire personne physique que pour un propriétaire personne morale.

55. Dans son avis du 2 juillet 2002 relatif au projet de loi ayant abouti à la loi du 30 juillet 2002, la CEP•L avait particulièrement approuvé que les mesures proposées ne soient que transitoires, puisque ce caractère transitoire impliquait une possible remise en question après une vérification de leur efficacité.

La CEP•L déplore dès lors qu'aucune évaluation desdites mesures n'ait à ce jour été menée. Un bilan de ces mesures devrait d'ailleurs être dressé avant de prendre une décision de prolongation ou d'arrêt à leur égard.

*

56. D'une façon générale, la CEP•L regrette encore une fois de ne pas disposer d'une évaluation de l'efficacité concrète de ces diverses aides.

En effet, avant de prendre de nouvelles mesures, ne vaudrait-il pas mieux réajuster les aides existantes en les comparant aux besoins et par ce fait supprimer ou modifier les aides existantes qui ne produisent aucun résultat positif et à l'inverse encourager davantage celles qui remplissent avec succès leur dessein?

Pour une telle opération, il est nécessaire de mener une étude d'envergure. Cette étude aura certes nécessairement un coût, mais qui permettrait une économie certaine par une meilleure rentabilisation de ces aides.

Tableau 26: Les chiffres-clés de la période 2001 à 2007

| Type d'aide individuelle | 2001* | 2002* | 2003* | 2004* | 2005* | 2006 ⁽¹⁾ | 2007° | Total |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| subventions/bonifications | 46.493.150 | 51.429.701 | 51.200.000 | 51.500.000 | 52.000.000 | 52.350.000 | 54.000.000 | 358.972.851 |
| primes construction | 1.764.721 | 2.881.263 | 2.862.991 | 1.913.559 | 2.209.457 | 2.270.000 | | |
| primes acquisition | 4.856.320 | 6.679.865 | 8.694.975 | 8.009.558 | 7.723.470 | 7.870.000 | 11.000.000 | 69.126.124 |
| primes architecte | 56.954 | 80.574 | 55.086 | 76.718 | 66.613 | 54.000 | | |
| primes épargne | 676.403 | 1.080.886 | 2.499.969 | 1.982.661 | 1.679.713 | 1.096.000 | 1.800.000 | 10.815.632 |
| primes amélioration | 661.337 | 819.274 | 751.376 | 653.741 | 683.310 | 665.000 | 2.000.000 | 6.234.038 |
| primes handicapés | 81.798 | 46.421 | 60.806 | 24.683 | 15.493 | 28.200 | 25.000 | 282.401 |
| carnet de l'habitat | - | - | - | - | - | 6.000 | 200.000 | 206.000 |
| garanties locatives | - | - | - | - | - | - | 500.000 | 500.000 |
| Aide épargne logement | - | - | - | - | 39.300 | 23.200 | 200.000 | 262.500 |
| Divers | 124 | 110 | 67 | 43 | - | 110 | 110 | 564 |
| Montants | 54.590.807 | 63.018.094 | 66.125.270 | 64.160.963 | 64.417.356 | 64.362.510 | 69.725.110 | 446.400.110 |

* montants liquidés pendant l'année budgétaire

° montants votés par la Chambre des Députés

(1) chiffres arrondis parce qu'année budgétaire non encore conclue

57. Ainsi par exemple, dans son rapport annuel 2006, le CES s'interroge sur l'opportunité de la bonification d'intérêt qui ne prend pas en compte les revenus et la situation patrimoniale des bénéficiaires tant qu'il s'agit de la première acquisition d'un logement en pleine propriété ou en usufruit. En 2004, le coût total de la bonification s'élevait à 33.738.278 EUR à charge du budget de l'Etat.

La CEP•L rejoint par conséquent le CES, qui se prononce pour une réorientation de cette aide vers des mesures présentant davantage de sélectivité en fonction du revenu et de la fortune des bénéficiaires.

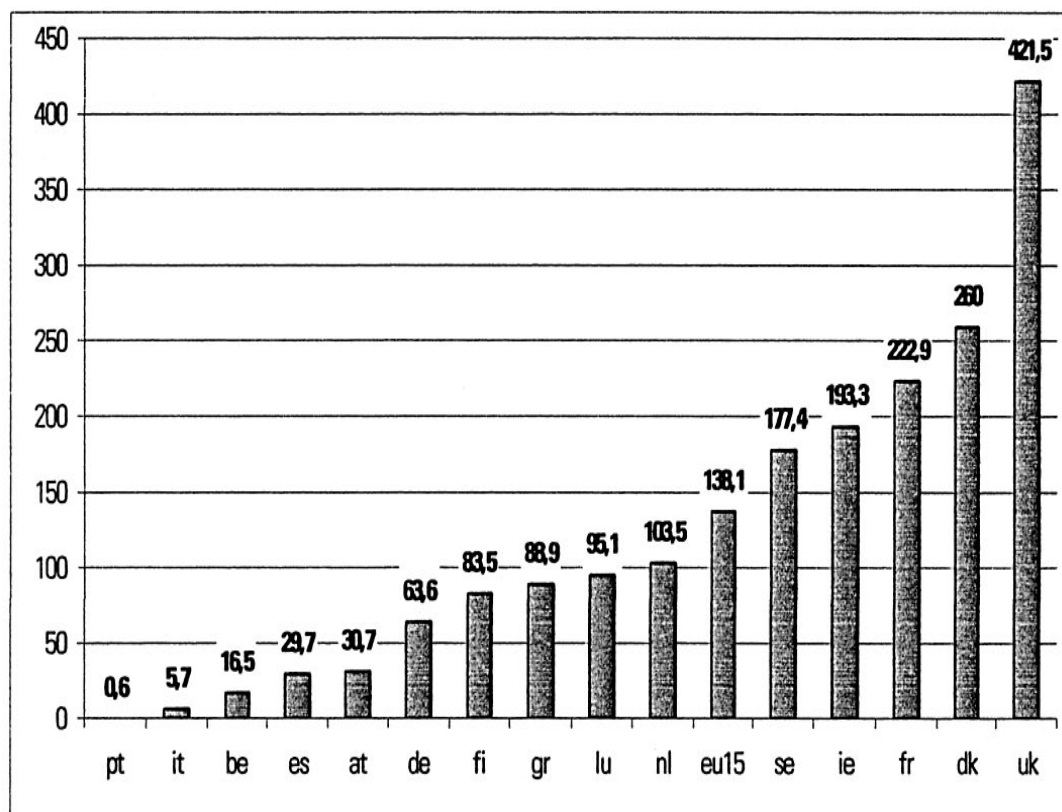
De même, quant à la prime de construction/acquisition, la condition de revenu est remplie si la moyenne des revenus des trois années d'imposition précédant immédiatement l'acte de vente ne dépasse pas le plafond légal.

La CEP•L rejoint le CES, lorsqu'il affirme que ce critère paraît inapproprié puisqu'il peut conduire à la situation injuste que, par exemple, un jeune universitaire, faisant ses débuts dans la vie professionnelle, se voit offrir la possibilité d'acquérir un logement à prix réduit, alors que, par ailleurs, il perçoit un salaire élevé. Il est donc souhaitable qu'il soit tenu compte de la situation de revenu et de fortune de l'acquéreur au jour de la passation de l'acte de vente.

57bis. Par ailleurs, au vu de la multitude d'aides existantes et au vu de la complexité de leurs critères d'octroi, la CEP•L insiste sur la nécessité d'une bonne communication du Gouvernement sur la panoplie de ces aides et d'un service performant de conseil des ménages y intéressés.

58. Afin d'apprécier si les aides accordées sont substantielles ou non, il est intéressant de comparer leur niveau avec celui d'autres pays européens, même s'il faut préciser que le niveau des aides accordés ne constitue pas une mesure de leur efficacité.

Graphique 13: Dépenses de prestations sociales logement en euros par habitant (2004)



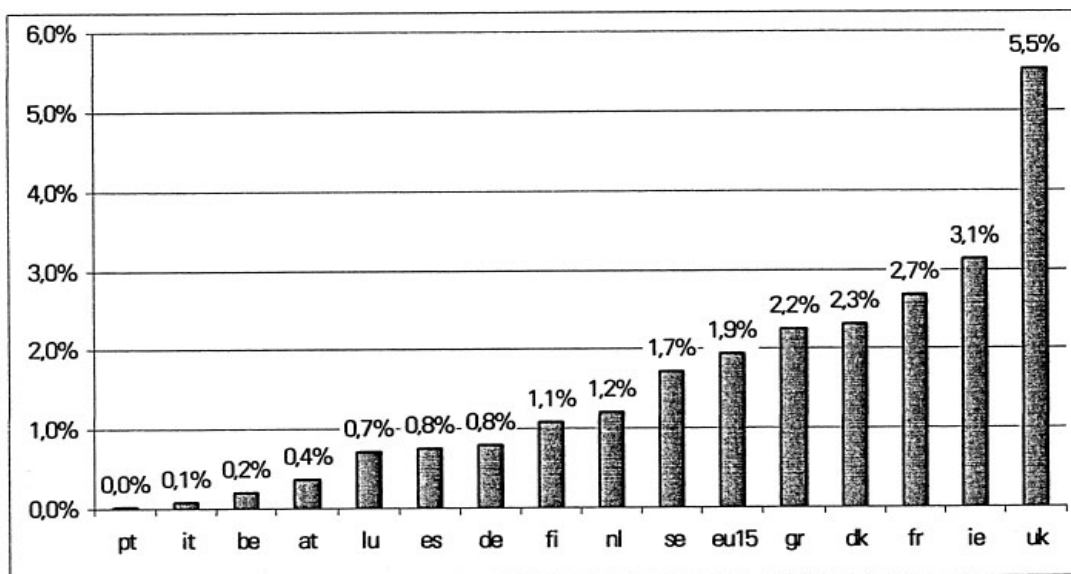
Source: Eurostat

En 2004, les prestations sociales dans le domaine du logement s'élèvent au Luxembourg à 95,1 euros par habitant, ce qui fait apparaître le Grand-Duché au milieu du tableau, mais largement en dessous de la moyenne de l'UE-15.

Dans le total des dépenses de prestations sociales, celles consacrées au logement sont faibles au Luxembourg comparé aux autres pays européens. Ainsi, en 2004, moins de 1% de ces dépenses sont consacrées au logement.

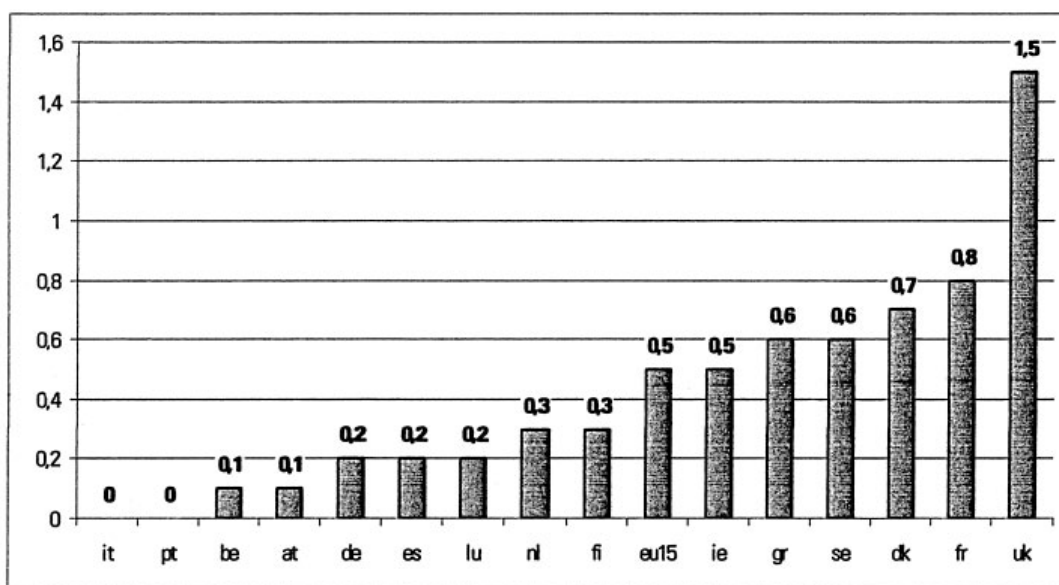
Notons toutefois que ces chiffres sont à interpréter avec prudence puisque certaines aides au logement luxembourgeoises relevées ci-avant ne sont pas considérées comme prestations sociales au titre de la typologie d'Eurostat.

Graphique 14: Dépenses de prestations logement en pourcentage du total (2004)



Source: Eurostat

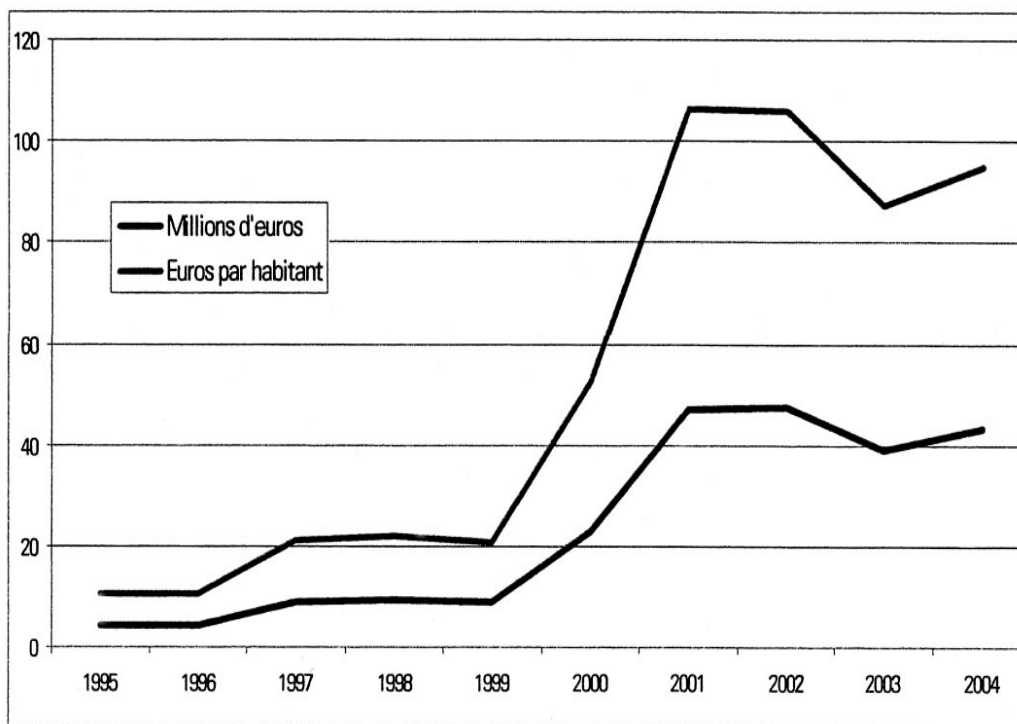
Graphique 15: Prestations logement en pourcentage du PIB (2004)



Source: Eurostat

En % du PIB, le Luxembourg consacre 0,2% de son PIB, soit plus de deux fois moins que la moyenne de l'UE15 ! Même si cela est à relativiser compte tenu de l'importance des travailleurs frontaliers, le Luxembourg consacre tout de même une part très faible de sa richesse à l'aide au logement.

Graphique 16: Dépenses de prestations sociales – Logement



Source: Eurostat

Si l'on note un effort au début des années 2000, en 2003 le niveau des prestations logement en valeur absolue repart à la baisse.

*

III. NECESSITE D'UNE ETUDE APPROFONDIE DES BESOINS TANT D'UN POINT DE VUE QUANTITATIF QUE QUALITATIF

59. Si les chiffres présentés au cours des pages précédentes permettent de donner certaines indications, la CEP•L estime toutefois qu'il serait osé d'en tirer des conclusions définitives en raison de leur caractère lacunaire, parfois peu fiable et même contradictoire.

Or, elle est d'avis que pour mener à bien des réformes dans un domaine aussi complexe que le marché du logement il est en principe indispensable de disposer au préalable d'une analyse approfondie de la situation basée sur des données précises, complètes et fiables.

60. La CEP•L a pu lire dans divers documents émanant notamment du ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement et du Conseil Economique et Social (CES) qu'en dépit des mesures prises ces dernières années la pénurie de logements appropriés s'aggrave.

En effet, la cherté des terrains serait la conséquence directe d'une mise sur le marché insuffisante des terrains à bâtir, elle-même tributaire de deux facteurs essentiels: la rétention et la complexité des procédures d'autorisations communales et étatiques.

L'évolution démographique, la multiplication des ménages (notamment suite aux nombreux divorces), ainsi que la répartition géographique très inégale induiraient une demande très dyna-

mique face à une offre insuffisante de terrains à bâtir. Ainsi, la région du sud du pays (12 communes sur un total de 116) comptabilise près de 38% de la population sur seulement 8% du territoire. Cet état des choses explique la hausse prononcée des prix du foncier.

Dans son avis annuel 2006, le CES remarquait que déjà en 1991, l'étude LIP, „*Untersuchungen zum Wohnungswesen in Luxemburg*“ avait estimé le déficit cumulé en logements à 30.800, le nombre de ménages s'élevant à cette époque à 144.686 unités et le nombre de constructions habitées à 105.780 unités (la notion de construction habitée recouvre tout type d'immeuble habité: ferme, maison individuelle, immeuble collectif destiné à l'habitation, immeuble principalement à usage non résidentiel, hôtel, habitation de fortune, internat, foyer, maison de retraite, institution pour malades, institution religieuse, caserne, prison, et autres).

Le dernier recensement général de la population de 2001 a montré que le nombre de ménages a augmenté à 171.953 unités (+18,85%), tandis que le nombre de constructions habitées a progressé aussi, mais à un rythme moindre, à 119.616 unités (+13,08%).

Partant du fait que le nombre de personnes par construction habitée s'est réduit de 3,64 en 1991 à 3,61 en 2001, le CES constate que le déficit en logements s'est creusé depuis l'époque de la réalisation de l'étude LIP.

Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2007, on peut lire que „*Le CES regrette qu'il ne dispose pas de chiffres fiables ni sur les besoins en logements ni sur les prix réels des logements mis en vente ou en location. Dans ce contexte, le CES rappelle que l'actualisation de l'étude LIP, malgré le fait qu'elle a été finalisée en 2006, n'a à ce jour toujours pas été rendue publique*“.

Pourquoi cette étude n'est-elle pas annexée, citée et commentée dans le projet de loi sous rubrique?

61. Comment améliorer les choses si l'on ne peut les mesurer? L'insuffisance des statistiques disponibles devient un véritable obstacle à l'analyse du marché du logement et empêche toute politique rationnelle. La CEP•L se rallie au CES, qui demande au Gouvernement, dans le cadre de la réforme des administrations fiscales, d'améliorer sensiblement les statistiques foncières par une saisie complète et un traitement adéquat de toutes les données disponibles auprès des acteurs impliqués y compris les notaires. Les données rassemblées par l'observatoire de l'habitat, sur base d'annonces immobilières publiées, devraient être évaluées de manière à déterminer leur contenu informationnel par rapport aux données administratives centralisées par le STATEC.

Une telle démarche, si elle aboutissait à un indicateur validé, pourrait pallier provisoirement à l'insuffisance des statistiques foncières officielles.

S'il est vrai que les recensements décennaux de la population fournissent certaines informations sur l'inventaire global des logements existants, ces indications sont toutefois incomplètes et fournies avec une périodicité trop faible, le dernier recensement datant de 2001.

La CEP•L rejoint donc le CES pour affirmer qu'une connaissance préalable et approfondie du marché du logement et de son évolution s'avère indispensable à toute nouvelle proposition de mesures visant à promouvoir le logement. Une telle étude doit donc reposer sur du matériel statistique détaillé, complet et fiable.

Quant aux prix, nous l'avons vu, ils connaissent une évolution spectaculaire au cours des dix dernières années.

62. Ce volet quantitatif et financier devra être complété par un volet qualitatif. Est-ce que l'évolution des prix des logements correspond à une amélioration généralisée des conditions de logement?

En effet, une étude d'ensemble sur la situation du marché du logement au Luxembourg devra également donner lieu à une évaluation des manques réels, à travers notamment une enquête auprès de la population afin de cerner ses besoins en logement: maison pavillonnaire ou résidence à appartements par exemple?

Il est souhaitable que chacun puisse avoir le choix de se loger selon ses préférences, en fonction de sa situation familiale, dans des conditions environnementales, d'hygiène, de sécurité et de salubrité optimales!

Il serait à cet égard intéressant de disposer d'une évaluation du coût des frais de logement (loyer ou mensualités d'un prêt immobilier) par rapport aux revenus des ménages. Quel ratio devrait être atteint pour permettre à tout un chacun – et non seulement à une certaine couche sociale – de vivre dans un logement répondant à tous les critères d'un confort moderne?

63. La CEP•L se doit donc de conclure pour cette première partie qu'en l'état actuel les données existantes ne sont pas suffisantes pour avoir une connaissance approfondie des besoins réels et ce même si une étude, apparemment disponible en la matière, n'est pas rendue publique.

Néanmoins, la CEP•L reconnaît également que la pénurie actuelle sur le marché du logement rend nécessaire une action urgente pour redresser la situation. Pour cette raison, elle aborde l'analyse du projet de loi sous rubrique avec une approche positive en saluant le fait que le Gouvernement prenne une initiative pour contrecarrer les tendances à la hausse des prix sur le marché de l'immobilier.

*

2ème PARTIE

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

64. La présente deuxième partie de l'avis de la CEP•L passe en revue les différentes mesures instituées par le projet de loi susvisé ayant pour but de stabiliser, voire de baisser de manière durable les prix du foncier et de l'habitat au Luxembourg.

65. La CEP•L adopte une approche générale positive quant à ces propositions et salue la volonté du Gouvernement d'intervenir davantage sur le marché du logement pour accorder à chacun l'accès à un logement convenable.

66. Le droit au logement est en effet proclamé au niveau international dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (l'article 25-1), en ces termes: „Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires.“

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en 1966 à New York un Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui définit le droit au logement comme le droit à un lieu où l'on peut vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et cela sans distinction de revenu ou de toutes autres ressources économiques. Ce lieu doit disposer de suffisamment d'intimité et d'espace, d'une aération et d'un éclairage convenables, des infrastructures de base adéquates, d'une sécurité garantie et son éloignement par rapport au lieu de travail et aux services essentiels doit être acceptable.⁹

La Constitution luxembourgeoise ne reconnaît pas un droit au logement en tant que tel, mais énonce (article 11 (3)) que l'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

Le droit naturel est celui découlant de la nature humaine, renvoyant aux questions existentielles de l'être humain, au respect de sa dignité et de sa liberté.

Le droit au logement peut par conséquent être érigé au rang de cette catégorie de droit, puisqu'il assure à celui qui en bénéficie une dignité et une liberté certaines.

66bis. La CEP•L regrette néanmoins l'absence d'un débat au Luxembourg sur l'opportunité d'introduire expressément dans les textes légaux un droit au logement, voire un droit au logement opposable.

Il y aurait également lieu de préciser dans le cadre d'un tel débat la notion de logement, et notamment la qualité minimale qu'un logement doit avoir pour constituer un logement convenable.

⁹ INFO La construction d'ensembles subventionnés, ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement

Cette question dépasserait le cadre du présent avis, mais la CEP•L insiste toutefois sur la nécessité et l'importance d'un débat public autour de ce sujet.

Notons qu'en France, par exemple, le droit au logement est ancré dans la législation. Par ailleurs, une loi du 5 mars 2007 y a même institué le droit au logement opposable, c'est-à-dire un droit que l'on peut faire valoir contre l'Etat.

66ter. Dans le contexte d'une discussion sur l'accès au logement, la CEP•L tient à rappeler que la loi du 28 novembre portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou les convictions, l'handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une race ou ethnie notamment en ce qui concerne l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement.

Cette interdiction s'applique à toutes les personnes, tant publiques que privées, physiques ou morales, y compris les organismes publics.

67. Au-delà de ces réflexions de principe, la CEP•L se félicite que le présent projet de loi s'inscrive dans la philosophie qui vise à faciliter l'accès généralisé au logement. Cependant elle se doit de formuler quelques observations sur certains points susceptibles de susciter des problèmes en pratique.

*

I. LE PACTE LOGEMENT (ARTICLES 1 ET 2 DU PROJET DE LOI)

68. Le projet de loi analysé met en oeuvre une aide de l'Etat en faveur de toutes les communes qui s'engagent, via une convention avec le gouvernement, à contribuer à la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population de plus de 15% sur une période de dix années (c'est-à-dire au-delà du taux actuel moyen de croissance de la population résidente) et qui participent activement aux efforts et mesures du gouvernement à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

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

L'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

69. L'Etat accordera à ces communes chaque année une aide en capital unique de 4.500 euros par nouvel habitant supplémentaire dans la commune dépassant une croissance de 1% de la population au cours de l'année en question, de 2007 à 2016. Elle est liquidée l'année qui suit celle de la progression et est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, cette aide sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois en 2021.

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

70. Pour les communes dont le développement est jugé prioritaire par l'IVL et dont la liste exhaustive sera arrêtée par le gouvernement, le montant de l'aide en capital sera majoré de 50%, c'est-à-dire à 6.750 euros, si elles s'engagent dans le cadre de la convention à réaliser des projets-pilotes respectant certaines conditions supplémentaires, tels que zones potentielles d'une surface de plus ou moins 5 ha et d'une densité du bâti dépassant les 25 logements par ha.

71. Selon l'article 2.2. du modèle de pacte de logement annexé au présent projet, la croissance démographique de chaque commune est observée sur base de chiffres émanant du Statec. En cas de changement de méthodologie de calcul ou en cas de problème technique au sein du Statec, le calcul se fait par comparaison entre la population réelle des deux années consécutives concernées, c'est-à-dire sur base de données de la commune elle-même.

Selon le commentaire des articles, le constat se fait en principe sur base de la population annuelle arrêtée par le STATEC ou éventuellement sur base des registres de la population communaux. Le pacte définira au cas par cas la méthode de calcul utilisée.

72. La CEP•L s'interroge sur cette question des chiffres: comment être sûr qu'ils soient clairs, transparents et exhaustifs? Comment sera réglée une éventuelle discordance entre les chiffres du Statec et ceux de la commune?

Dans sa récente note de conjoncture 01/07, le Statec confirme par ailleurs l'existence de contestations de plusieurs communes quant à leurs chiffres de population établis par le Statec, notamment pour la Ville de Luxembourg.

73. Par ailleurs, la CEP•L remarque que ni le texte de la future loi, ni le modèle de pacte de logement ne prévoient de bilan à dresser après la période de 10 ans.

Or, selon les termes mêmes du projet de loi (article 1er, alinéa 3 du projet de loi), par la signature d'un pacte logement, la commune s'engage à favoriser la création de nouveaux logements dans la perspective d'augmenter sa population d'au moins 15% sur 10 ans.

Ne convient-il pas pour inciter davantage les communes à respecter leur engagement de vérifier après les 10 ans de durée de vie de la convention si l'objectif des 15% a été atteint?

Que se passe-t-il si la commune n'arrive pas à ce chiffre de 15% après 10 ans, mais connaît certaines années une hausse de sa population de plus de 1%? Une sanction, sous la forme d'un remboursement, partiel ou total, de l'aide étatique obtenue est-elle prévue?

74. Enfin ne serait-il pas équitable de prévoir une aide ou un système de compensation pour une commune atteignant l'objectif des 15% après 10 ans, mais qui n'a connu au cours de cette même période qu'une progression très irrégulière de sa population?

A défaut cette commune n'aura bénéficié que d'une aide sporadique par rapport à une commune qui n'atteint pas les 15% après 10 ans, mais a connu plusieurs années de suite une croissance supérieure à 1%.

75. Finalement, une meilleure efficacité pourrait être assurée par l'obligation pour les communes de dresser un bilan à intervalles réguliers au cours des 10 ans. En cas de résultats négatifs, une révision de la convention et des mesures y prévues pourrait être envisagée.

76. Le commentaire des articles présente un modèle de pacte logement.

Ce modèle énumère les différents engagements, projets et actions qui sont à disposition de la commune pour atteindre l'objectif de croissance de la population de 15% sur 10 ans.

La prédite convention aura donc également pour objet de fixer ces engagements destinés à accélérer la réalisation des projets et à réduire le coût des logements, tels que:

- o le recours à la formule du bail emphytéotique, lorsqu'il s'agit de projets à réaliser par la commune ou sur des terrains appartenant à la commune;
- o l'application de la taxe spéciale de non-affectation à la construction de terrains à bâtir;
- o la prise d'initiative par la commune pour l'élaboration du PAP (projet d'aménagement particulier) en cas de blocage par un ou plusieurs propriétaires, et l'engagement de faire appel, le cas échéant, aux mesures d'exécution prévues;
- o la conclusion par la commune de conventions avec les promoteurs en vue de réduire le coût des terrains à bâtir.

77. Ce modèle de pacte de logement constitue certes un exemple utile de la convention à conclure entre la commune et l'Etat, mais il serait préférable que le texte de loi lui-même précise

ce que le pacte peut contenir sous forme d'énumération, laissant ainsi les parties mener leurs négociations tout en leur présentant de manière concrète les différentes possibilités qui leur sont ouvertes.

La Chambre des employés privés fait remarquer qu'il est difficile de donner un avis complet et définitif sur ce volet du projet analysé en l'absence de plus de précisions quant au contenu minimal exigé du pacte de logement.

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

79. La CEP•L salue cette initiative, qui devrait favoriser la mixité sociale.

80. Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2006 (avis annuel 2006 ci-après), le CES salue „*la mise en vente par les promoteurs publics de logements à des ménages modestes à des prix inférieurs aux prix du marché. Toutefois, des mesures doivent être prises pour éviter la spéculation dans le secteur des logements subventionnés.*

L'attribution d'un logement social en propriété est liée à la condition que le bénéficiaire remplisse les conditions prévues pour l'octroi d'une prime de construction allouée par l'Etat. Il s'ensuit que la condition de revenu est remplie si la moyenne des revenus des trois années d'imposition précédant immédiatement l'acte de vente ne dépasse pas le plafond légal. Le CES juge ce critère inapproprié puisqu'il peut conduire à la situation injuste que, par exemple, un jeune universitaire, faisant ses débuts dans la vie professionnelle, se voit offrir la possibilité d'acquérir un logement à prix réduit, alors que, par ailleurs, il perçoit un salaire élevé. Le CES demande qu'il soit tenu compte de la situation de revenu et de fortune de l'acquéreur au jour de la passation de l'acte de vente.“

La CEP•L fait sienne cette remarque du CES et insiste, comme elle l'a déjà fait dans l'introduction du présent avis, sur le fait qu'il convient d'examiner et, le cas échéant, d'adapter les conditions d'obtention des différentes aides étatiques destinées à favoriser l'accès à la propriété.

81. Selon le Ministre, lors de sa présentation du „paquet Logement“ en date du 15 mai 2006, le coût annuel des aides étatiques en faveur des communes est estimé à un total de 10 millions d'euros. „Ces mesures engagées par le gouvernement inciteront les communes à construire plus à un moindre coût.“

82. La CEP•L tient à ce qu'il soit fait en sorte que ce moindre coût n'engendre pas une qualité moindre.

83. Se pose en outre la question de savoir si cette construction de logement à moindre coût répondra aux attentes des citoyens et à la volonté de promouvoir la mixité sociale? D'où la pertinence d'une étude d'ensemble sur la situation du marché du logement au Luxembourg incluant une évaluation des manques réels, à travers notamment une enquête auprès de la population afin de cerner ses besoins en logement.

84. La CEP•L fait observer que la mixité sociale pourrait être renforcée en obligeant les communes à offrir différentes formes et tailles de logements afin d'accueillir à côté des familles traditionnelles des célibataires, des ménages sans enfants, etc.

85. Finalement, la Chambre des employés privés partage les réserves suivantes du CES quant à l'efficacité du pacte logement.

Le CES estime qu'*une collaboration étroite avec les communes est indispensable en vue de mettre en oeuvre une politique du logement permettant l'accès à un logement décent à la population, il*

insiste également sur la nécessité d'une initiative privée suffisante et ce notamment au vu des moyens financiers et techniques limités des collectivités territoriales.

En effet, le CES approuve le principe d'une participation financière de l'Etat aux frais engendrés pour les communes par l'augmentation de leur population de résidence, mais met en doute que les fonds prévus à cet effet pourront constituer à eux seuls un incitant financier suffisant pour les communes. En effet, les dépenses effectives occasionnées par la création de certains équipements collectifs (ex: écoles, structures d'accueil, maisons-relais, installations culturelles et sportives) qui englobent outre les coûts de construction stricto sensu, les frais de personnel, les frais d'entretien et de réparation etc., dépassent de loin les montants des aides octroyées. Ainsi, l'aide étatique revêt un caractère unique, alors que les frais liés aux équipements collectifs créés se répartissent sur l'ensemble du cycle de vie de ceux-ci.

Par ailleurs, les problèmes des communes ne sont pas seulement de nature financière, mais également de nature technique et organisationnelle (ex: engagement de personnel supplémentaire).

*

II. LA PROMOTION DE L'EMPHYTEOSE ET DU DROIT DE SUPERFICIE

86. Le projet de loi revoit la législation sur l'emphytéose et sur le droit de superficie datant de 1824 et les intègre dans le Code civil.

Afin de promouvoir davantage ces formules, dans le cadre de la réalisation de projets de construction d'ensembles, il est également prévu d'augmenter les aides octroyées par l'Etat dans le cadre du „pacte logement“, comme exposé ci-dessous.

II.1. L'emphytéose

87. Le projet de loi entend mettre en évidence le fait que l'emphytéose s'apparente davantage à un démembrement du droit de propriété tel que l'usufruit, plutôt qu'à une location.

En effet, l'emphytéote exerce des prérogatives qui vont bien au-delà de celles d'un simple locataire. Il dispose d'un droit réel et non d'un droit personnel. Par droit réel, on entend la maîtrise totale ou partielle exercée par un individu ou une personne morale sur une chose matérielle. Ainsi, en cas de trouble de sa jouissance, l'emphytéote jouit de toutes les actions immédiates contre les auteurs du trouble, sans qu'une quelconque intervention du propriétaire ne soit nécessaire. Le droit personnel apparaît quant à lui comme l'assujettissement d'une personne à une autre, le locataire ne pouvant se retourner en cas de trouble que contre son seul bailleur.

Le projet abandonne donc la notion de „bail“.

88. La définition du droit d'emphytéose est reprise mais quelque peu modifiée afin d'insister sur la nécessité d'établir un accord entre le propriétaire et l'emphytéote par le biais d'un titre constitutif.

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

Dans un souci de clarté et de précision, sont définis les termes de propriétaire et emphytéote.

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

89. Le projet de loi conserve pour le droit d'emphytéose une durée comprise entre 27 et 99 ans.

La loi de 1824 prévoyait que le droit d'emphytéose ne se renouvelle pas tacitement, à l'inverse du droit de superficie. Cette discordance pouvait entraîner quelques difficultés pour les situations dans lesquelles un même bien est soumis à la fois à un droit de superficie et à un droit d'emphytéose.

C'est pourquoi, le nouveau texte permet la possibilité de renouvellement du droit d'emphytéose.

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

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

90. Le projet prévoit d'établir un état des lieux lors de la constitution du droit d'emphytéose. En effet, le propriétaire qui réclame un dédommagement en raison de la perte de valeur de son immeuble doit rapporter la preuve du préjudice allégué. Vu la durée que peut avoir l'emphytéose, le dommage peut s'avérer difficile à démontrer. L'état des lieux permettra alors au propriétaire d'établir plus facilement les dégradations.

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

92. Le principe de l'obligation d'entretien de l'immeuble à charge de l'emphytéote, comme les réparations ordinaires est élargi alors que les réparations de toute nature sont dorénavant à charge de l'emphytéote. En effet, il est à remarquer que la loi du 10 janvier 1824 ne mettait pas les grosses réparations à charge de l'emphytéote.

Il va de soi que pour ce qui concerne les constructions que l'emphytéote érige sans y être tenu par la convention, il reste libre de décider si ce bien mérite réparation ou non, sous réserve de ses obligations qui découleraient d'autres dispositions légales telles que les réglementations en matière de bâtiments insalubres ou menaçant ruine.

II.2. Le droit de superficie

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

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

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

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

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

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

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

Pour les constructions existantes acquises par le superficiaire, il dispose de l'ensemble des prérogatives d'un propriétaire.

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

Dans la grande majorité des cas, le superficiaire sera propriétaire des constructions, ou pour en avoir payé la valeur, ou pour les avoir construites lui-même. De ce fait, il assume toute obligation et tout risque vis-à-vis de ces constructions.

Quant aux constructions existantes dont il n'aurait pas payé la valeur, elles ne sont qu'un accessoire à la constitution du droit de superficie qui a pour but premier de permettre au superficiaire de procéder à de nouvelles constructions et non d'user de constructions existantes. S'agissant de ces constructions, il est toutefois précisé qu'il ne peut rien faire qui en diminue la valeur.

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

Ce principe figurait déjà dans la loi de 1824. Le présent projet précise toutefois que cette valeur est déterminée d'un commun accord entre les parties, sinon par expertise, aux frais partagés des parties.

*

97. La CEP•L estime qu'une large proportion de la population ne connaît pas l'emphytéose et le droit de superficie et salue donc la volonté du gouvernement de les rendre plus attractifs.

Elle est toutefois d'avis que ces mesures, même dépoussiérées et insérées dans le Code civil, n'auront guère de succès sans une large campagne de publicité et de promotion en termes clairs et compréhensibles par tous.

Pourquoi d'ailleurs ne pas les rebaptiser dans des termes plus modernes pour les rendre plus compréhensibles et attractifs?

98. Enfin comme pour le pacte logement, il serait utile de présenter un modèle des titres constitutifs de ces deux droits.

99. Dans son avis annuel 2006, le CES recommande „une application systématique par les opérateurs publics du mécanisme du bail emphytéotique, qui consiste à louer le foncier pour faciliter l'accession à la propriété. Cette formule de droit réel de jouissance de longue durée d'un terrain s'avère propice et constitue un outil intéressant pour réduire de façon substantielle l'incidence terrain dans le coût total d'un logement. L'emphytéose présente aussi l'avantage que l'Etat et les communes puissent garder une influence sur le type de construction ainsi que sur la densité de l'habitat. L'un des freins à la mise en oeuvre de cette technique réside probablement dans la mentalité luxembourgeoise d'être pleinement propriétaire de son logement. Pour cela, il est possible de prévoir, dans le contrat d'origine, une option d'achat du terrain au profit du preneur“.

100. Parallèlement, le CES est d'avis qu'il convient de „donner aux promoteurs publics de nouveaux instruments juridiques susceptibles de faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes. Ainsi, la mise en oeuvre de la location-vente, sorte de contrat de location assorti d'une promesse de vente, permettrait l'acquisition d'un habitat par paiements fractionnés et sans apport initial, après une phase locative. Le loyer payé comprend un loyer de base correspondant à l'usage immédiat du logement et une sorte de surloyer correspondant à une épargne complémentaire destinée à s'imputer sur le prix d'acquisition. Si la vente ne se réalise pas, cette épargne est restituée au locataire“.

101. La CEP•L appuie ces deux recommandations du CES.

*

III. LE DROIT DE PREEMPTION

102. La Chambre des employés privés reconnaît la nécessité d'introduire un droit de préemption pour les pouvoirs publics afin de leur permettre la constitution d'une réserve foncière au service d'une politique active de maîtrise du prix du foncier. Cet instrument peut néanmoins constituer dans une certaine mesure une limitation au droit de propriété de chacun.

La CEP•L est donc d'avis qu'il faut veiller à ce que ces limitations soient proportionnées au but recherché. Un équilibre doit en effet être instauré entre le droit au logement des uns et le droit de propriété des autres.

III.1. Le droit de propriété

103. Le droit de propriété constitue selon l'article 544 du Code civil „le droit de jouir et de disposer des choses, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ou qu'on ne cause un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage rompant l'équilibre entre des droits équivalents“.

Le droit de propriété s'articule en trois subdivisions:

- l'*usus*, droit d'utiliser un bien, d'en jouir sans le transformer
- le *fructus*, droit de disposer des fruits (récoltes, revenus, dividendes ...) de ce bien
- l'*abusus*, droit de transformer ce bien, de s'en séparer (de l'aliéner) ou de le détruire.

Ce droit bien qu'élevé au rang de droit absolu n'en accepte pas moins certaines restrictions légales:

- les limites légales pour l'intérêt collectif: la loi peut imposer, en raison de l'intérêt général, des restrictions au propriétaire (exemples: les règlements d'urbanisme, le contrôle des loyers ...)
- les limites conventionnelles: des copropriétaires peuvent accepter de limiter leur droit de propriété respectifs
- les rapports de voisinage: envisagé par les tribunaux qui distinguent l'abus du droit de propriété des désagrèvements normaux du voisinage (exemple: les odeurs de barbecue).

Le droit de propriété doit en effet plier devant l'intérêt général, la protection de la collectivité.

104. **Actuellement**, au Grand-Duché, cette atteinte au droit de propriété se manifeste essentiellement par le droit d'expropriation des pouvoirs publics.

L'expropriation se définit comme „toute opération tendant à priver contre son gré de sa propriété un propriétaire foncier, plus généralement à dépouiller le titulaire d'un droit réel immobilier de son droit“ (Vocabulaire juridique, Gérard Cornu)

Le droit de l'expropriation touche donc au droit de propriété, largement protégé, tant au niveau constitutionnel qu'au niveau civil:

- Par l'article 16 de la Constitution, selon lequel „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité“.
- Par l'article 545 du Code civil, qui énonce que: „Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.“

Cette protection justifie que la mesure d'expropriation est envisagée en théorie comme en pratique comme le recours de la dernière chance.

Le droit d'expropriation dans le cadre de l'aménagement communal et du développement urbain est inscrit dans différents textes légaux.

Selon le gouvernement, tous ces textes sont presque devenus des lettres mortes suite à un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 12 mai 2006 (Mémorial A, 2006 page 1802) qui dispose que les conditions de l'article 16 de la Constitution doivent être respectées dans leur intégralité et ceci avant le transfert effectif de la propriété expropriée (indemnité préalable).

De ce fait, une expropriation pour cause d'utilité publique au Luxembourg n'est plus possible dans des délais raisonnables.

105. **Le projet de loi analysé** entend dès lors donner d'autres moyens aux pouvoirs publics pour se constituer une réserve foncière, à savoir la généralisation du droit de préemption des pouvoirs publics pour toute vente de terrains spécifiquement définis.

106. **Si la CEP•L est donc favorable à la création de réserves foncières au profit des pouvoirs publics, qui seront plus à même que des promoteurs privés d'offrir des logements de qualité à des coûts modérés, elle se doit toutefois de relever certains problèmes qui pourraient apparaître.**

III.2. Le droit de préemption (Articles 3 et suivants du projet de loi)

107. Le droit de préemption est un moyen d'acquérir la propriété d'un immeuble par substitution à l'acheteur au moment de la vente.

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

109. **Réitérant sa remarque formulée au point 102, selon laquelle il faut veiller à ce que les limitations au droit de propriété de chacun soient proportionnées au but recherché, la CEP•L regrette que le projet de loi lui-même ne précise pas que le droit de préemption doit être mis en oeuvre uniquement pour remplir les objectifs cités dans l'exposé des motifs et surtout toujours dans l'intérêt général.**

Le projet de loi devrait en effet définir les motifs qui devront être invoqués par le pouvoir préemptant dans sa demande et mettre en place une procédure de contrôle postérieure à l'usage du droit de préemption.

Ainsi serait-on assuré que l'atteinte au droit de propriété via le droit de préemption sera proportionnée au but recherché.

110. **L'Etat devrait également vérifier qu'en pratique l'usage du droit de préemption par une commune ou le Fonds a été suivi d'effets positifs pour la population, ce dans un délai raisonnable.**

111. Selon le projet de loi susvisé, le droit de préemption appartiendra au conseil communal pour le droit de préemption urbain en ce qui concerne les terrains sis dans des zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

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

Un droit de préemption est finalement accordé de manière plus générale à l'Etat sur les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation de sol rendus obligatoires.

112. Ce droit ne concernera **non pas des maisons d'habitation, mais seulement des terrains situés dans des zones spécifiquement définies.**

113. **Les auteurs du projet ont entendu limiter le droit de préemption des pouvoirs publics aux terrains susceptibles d'être utiles pour ceux-ci, soit par exemple des terrains nécessaires pour l'aménagement d'infrastructures dans une commune donnée.**

Le nombre des terrains potentiellement visés par ce droit de préemption variera d'une commune à l'autre puisque chaque commune définit dans son plan d'aménagement général (PAG)

ses zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Il est dès lors impossible d'apprécier combien de terrains seront inclus dans ces zones et donc susceptibles d'être préemptés. Par conséquent, la future loi devrait prévoir un bilan à dresser après une certaine durée d'application de ce dispositif pour évaluer son efficacité, et, le cas échéant, élargir les types de terrains visés.

113bis. La CEP•L fait remarquer que la mise en oeuvre de ce droit de préemption nécessitera que le personnel administratif des pouvoirs publics passe en revue tous les compromis ou projets d'actes des notaires. Elle se demande partant si notamment les communes disposent des moyens suffisants pour ce faire?

114. Le texte proposé énonce que le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux des terrains précités. Il précise que toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé est assimilée à l'aliénation d'un terrain visé.

La CEP•L s'inquiète dès lors de savoir si, pour un propriétaire, il n'est pas possible par montage juridique de s'associer avec un promoteur pour constituer une société dans laquelle le propriétaire apporte son terrain et le promoteur les capitaux, ceci afin d'échapper au droit de préemption?

114bis. Ensuite, la CEP•L s'interroge sur l'existence de ce droit de préemption dans le cadre d'une vente moyennant le paiement d'une rente viagère. Dans l'affirmative est-il semblable à une vente ordinaire? Un vendeur vend son terrain à un acquéreur qui accepte et qui s'engage à payer un prix. Seules les modalités de paiement du prix diffèrent: au lieu de payer le prix en une seule fois, l'acquéreur le paiera en plusieurs tranches, jusqu'au jour du décès du vendeur: ce sera une rente viagère constituée sur sa tête. Le débirentier est la personne qui verse la rente. Il devient ainsi nu-propriétaire du bien vendu en viager et en aura la pleine propriété à la mort du crédirentier. Le crédirentier est la personne qui touche la rente. Il peut éventuellement garder l'usufruit (la jouissance) du bien vendu. Le montant de la rente est fixé librement entre les parties en fonction de la valeur du bien, de l'âge du crédirentier, de son espérance de vie.

L'Etat, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat peuvent-ils user de leur droit de préemption lors de la conclusion de cette vente en viager? Dans l'affirmative, selon quelles modalités? Le pouvoir préemptant acquitte-t-il un prix global ou se substitue-t-il au débirentier?

*

115. En conclusion, la CEP•L marque son accord à l'introduction d'un droit de préemption tel que prévu par le projet sous rubrique, mais émet quelques doutes quant à son efficacité au vu des remarques qui précèdent.

115bis. Par ailleurs, la CEP•L se demande si les communes pourront dégager les moyens financiers substantiels requis pour constituer cette réserve foncière, ceci d'autant plus au vu du contexte actuel de rigueur budgétaire.

115ter. Enfin, la CEP•L soulève la question suivante: l'introduction d'un tel droit de préemption ne pourrait-elle pas avoir un effet contre-productif en augmentant encore davantage la demande – et de ce fait les prix – sur le marché immobilier par la mise en concours de l'Etat, du Fonds pour le développement du logement et des communes avec les promoteurs privés et les particuliers?

Il est dès lors indispensable de prévoir une évaluation rapide et régulière de l'impact des dispositions en question.

*

IV. INTRODUCTION DE DEUX NOUVELLES TAXES

IV.1. L'introduction d'une nouvelle taxe communale pour lutter contre la rétention immobilière (Articles 15 et suivants du projet de loi)

116. Le projet susvisé autorise les communes à établir et à percevoir une taxe annuelle spécifique sur les immeubles situés sur leur territoire (Article 15).

117. L'article 16 du projet précise les immeubles visés par ces taxes communales: d'une part les immeubles bâtis non occupés ou non utilisés effectivement et d'autre part les terrains à bâtir non visés par l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

L'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs.

La CEP•L estime qu'il serait utile de reformuler le texte du projet à l'instar du commentaire des articles afin de préciser que la période de 18 mois s'applique aux deux cas de figure.

118. La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation permet aux communes d'obliger les propriétaires à déclarer les immeubles ou parties d'immeubles non occupés destinés à servir de logement, et ceci dans le délai fixé par le collège des bourgmestres et des échevins.

Cette nouvelle loi a introduit une sanction à cette obligation: une amende de 251 à 25.000 euros.

Ainsi, les communes disposeront d'une base de données leur permettant de percevoir la taxe pour la non-occupation prolongée de logements.

119. Le projet de loi (article 28) précise que les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

Selon l'article 25 projeté, la taxe spécifique est fixée par la commune dans la limite maximale pour les immeubles non bâtis de quinze euros par mètre carré de la surface de la parcelle.

Pour les immeubles bâtis, la limite maximale s'élève à cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement la première année de taxation, mille euros la deuxième et mille cinq cent les années suivantes.

120. La CEP•L, qui marque son accord de principe à l'introduction d'une taxe sur la rétention de terrains constructibles, constate toutefois que le projet donne à chaque commune un pouvoir discrétionnaire quant à l'établissement d'une telle taxe. Cette marge de manoeuvre laissée aux communes pourra entraîner un traitement différent des propriétaires d'une commune à l'autre.

Le texte du projet ne laisse pas seulement aux communes la faculté d'introduire une telle taxe, mais ne précise pas non plus les modalités précises de son application.

Pour les raisons développées ci-après, la CEP•L souhaite toutefois que le projet de loi prévoie certaines précisions quant aux modalités concrètes d'une telle taxe.

121. En effet, tout un chacun ne devrait-il pas avoir la liberté de choisir la surface de terrain devant entourer sa maison. Pourquoi une personne ne pourrait-elle pas laisser une partie de sa propriété non bâtie, et par exemple y installer un jardin d'agrément ou un potager?

Prenons deux exemples concrets:

Une personne construit sa maison en plein milieu de son terrain, ne laissant ainsi pas de surface suffisamment grande pour une autre construction.

Une autre personne construit sa maison à l'extrémité gauche de son terrain, pour des raisons d'ensoleillement par exemple, laissant ainsi une place pour une autre construction.

Est-ce que la première personne serait exonérée de la taxe alors que la deuxième pourrait se voir la réclamer? Dans l'affirmative, et en l'absence de critères précis sur les modalités d'appli-

cation de la taxe, des décisions arbitraires risquent d'être prises et créer une inégalité entre citoyens de communes différentes, voire d'une même commune.

122. L'article 18 prévoit des cas où les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique: notamment en cas de:

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

123. **Pour les mêmes raisons que celles exposées au point 120, la CEP•L se demande s'il faut laisser le choix aux communes d'apprécier si dans les cas précités, elles exonèrent les contribuables en tout ou en partie.**

Les cas d'exemption ne devraient-ils pas être clairement posés par le texte de loi lui-même pour ne pas laisser de place à l'appréciation?

Ainsi, le projet de loi devrait préciser que dans le cas d'une exploitation agricole, peu importe que le propriétaire soit lui-même l'exploitant ou non, si le terrain est exploité, il est exonéré de taxe, ce afin d'enlever tout doute.

124. Par ailleurs, cette liste d'exemption doit être complétée par d'autres excuses tout aussi légitimes, notamment:

- o en cas d'inoccupation d'une maison appartenant à des époux en instance de divorce, dont la procédure risque de durer des années, laissant ainsi le sort du logement familial en suspens,
- o en cas d'inutilisation d'une maison appartenant à des personnes rencontrant des difficultés et ayant des revenus inférieurs à un certain seuil.

125. Enfin, la future loi doit mettre en place des contrôles par les communes du suivi de l'exception invoquée par le propriétaire exonéré. Ainsi devra-t-il être vérifié que le propriétaire ayant invoqué le désir de garder le terrain pour lui ou ses descendants le fait réellement. Dans la négative, il devra encourir une sanction, sous la forme d'une taxation rétroactive par exemple.

126. La CEP•L rejoint le CES, qui dans son avis annuel 2007, s'est prononcé pour une réévaluation périodique de ces taxes spéciales, car comme l'a relevé la Commission du Bâtiment, au cas où l'efficacité de la mesure se révélerait insuffisante, elle risquerait d'être contre-productive, c'est-à-dire d'entraîner une augmentation supplémentaire des prix des terrains:

„Si la Commission est en mesure d'approuver cet instrument, elle se demande cependant quel sera son effet sur les prix des terrains. Celui-ci dépendra de toute évidence de l'efficacité de la mesure quant à la mise sur le marché de terrains à bâtir

- pour le cas où le prédit impôt incitera les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché, la hausse de l'offre de terrains devrait, en partant de l'hypothèse d'une demande inchangée, induire une réduction, sinon du moins une stabilisation, des prix de ceux-ci;
- si, au contraire, un nombre significatif de propriétaires refusera, pour quelque motif que ce soit, de vendre leurs terrains à bâtir, de sorte qu'une masse critique ne pourra être atteinte, il serait probable que ceux qui se décideront à mettre leur terrain sur le marché imputeront l'impôt sur le prix de vente qui s'en trouvera augmenté.“ (Commission du Bâtiment, Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004), p. 38)

127. La taxe peut être infligée au propriétaire de l'immeuble concerné, ou, en cas de démembrement du droit de propriété, à l'usufruitier ou au titulaire du droit de superficie ou d'emphytéose.

128. L'article 22 du projet de loi donne au redevable taxé la possibilité de contester cette taxation dans le délai de trois mois à partir de la *notification* du courrier communal ou de la date de l'affichage l'en informant.

129. Faire partir un délai à partir de la notification d'un courrier laisse le choix entre le jour de l'envoi dudit courrier ou de sa réception, il serait donc préférable que le texte de loi précise clairement laquelle de ces deux hypothèses il souhaite mettre en oeuvre.

La CEP•L préfère par conséquent que le délai de réclamation commence à courir à compter de la date de la réception du courrier de taxation par le destinataire, ce qui permet une plus grande sécurité juridique.

**IV.2. Nouvelle sanction à l'obligation de construire
(Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement
urbain du 19 juillet 2004 par l'article 33 du projet de loi):**

130. Le projet de loi analysé entend également modifier les articles relatifs à l'obligation de construire.

131. La loi du 19 juillet 2004 avait maintenu l'obligation de construire, mesure légale créée il y a plus de 25 ans pour permettre d'endiguer la spéculation ou la rétention foncière.

Il est ainsi loisible à un conseil communal d'ordonner, moyennant une procédure précise, l'affectation à la construction de terrains bien déterminés.

132. Selon le gouvernement, cette disposition est cependant restée lettre morte parce qu'elle prévoit qu'au terme de 3 ans, si l'ordre n'a pas été suivi d'effet, la commune entame la procédure d'expropriation.

Les autorités communales ont été plus que réticentes d'entamer cette procédure d'obligation de construire aboutissant à une procédure d'expropriation devenue quasiment impraticable suite à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle cité ci-dessus.

133. C'est pourquoi le présent projet propose d'offrir aux décideurs locaux dans le cadre de la procédure d'obligation de construire une solution alternative à l'expropriation, à savoir l'introduction d'une taxe de non-affectation à la construction (article 104 de la loi de 2004 proposé).

La taxe à percevoir annuellement doit se situer dans une fourchette de 0,5 à 15 euros par mètre carré du terrain non bâti.

Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

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

135. Ce dernier article ne laisse donc pas la commune décider de l'opportunité de la taxe puisqu'il prévoit une taxation d'office pour des terrains ayant fait l'objet d'une injonction de construire de la part de la commune et dont les travaux d'infrastructure sont achevés et laissés sans suite pendant trois ans.

Cette taxe automatique semble concerner des terrains viabilisés, prêts à la construction, donc des projets de construction très avancés, que rien – sauf la volonté spéculative du propriétaire – n'empêche de mener à terme.

136. La taxe de non-affectation à la construction introduite par l'article 33 du projet de loi portant modification de l'article 104 de la loi 2004 présente quelques similitudes avec la taxe communale spécifique sur certains immeubles créée par l'article 16 b) du présent projet.

En effet, il est difficile à première vue de distinguer les terrains visés par l'une et par l'autre:

– **Article 16 b) du projet:** les terrains à bâtir non visés par l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis

trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

- **Article 104:** les terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général, ayant fait l'objet d'un ordre de construire de la part de la commune, sans que cet ordre n'ait été suivi d'effets dans les trois ans.

Les terrains se différencient par le fait que les premiers n'ont pas fait l'objet d'une injonction de construire de la part de la commune.

Par ailleurs, le montant des deux taxes diffère:

- **L'article 25 du projet de loi** pose un maximum de quinze euros par mètre carré de la surface de la parcelle.
- **L'article 104 projeté fixe une fourchette:** cette taxe annuelle est calculée au prorata de la surface de terrain non bâti, mais elle ne peut être inférieure à 0,5 euro par mètre carré de terrain non bâti, ni être supérieure à 15 euros par mètre carré de terrain non bâti.

De même, l'entrée en vigueur de ces deux taxes n'est pas la même: La perception de la taxe communale spécifique sur certains immeubles, prévue par l'article 15 du projet de loi ne pourra avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009, tandis que le projet de loi ne prévoit pas d'application dans le temps différée pour la taxe instituée par l'article 104 précité.

137. Après cet examen détaillé, il semble que les auteurs du projet avisé aient entendu instituer deux taxes différentes selon que le terrain à sanctionner a fait l'objet ou non d'un ordre de construire de la commune.

En cas d'obligation de construire, la taxe se subdiviserait en deux sous-taxes (Article 104 et Article 104bis).

138. Toutefois, pour davantage de transparence des taxations projetées, il faudrait préciser la différence entre ces taxes, selon l'étape de la phase de construction dans laquelle le propriétaire se trouve. Il s'agit avant tout de clarifier si les deux types de taxes sont cumulables ou non.

*

V. LES MESURES FISCALES (ARTICLES 30 ET 31 DU PROJET DE LOI)

139. Dans le cas d'une vente au bénéfice de l'Etat ou d'une commune ou du Fonds du Logement (dans le cadre de son droit de préemption), le vendeur bénéficie d'une exemption de l'impôt sur la plus-value.

Cette exemption est totale s'il s'agit d'une personne physique, et seulement à hauteur de 50% s'il s'agit d'entreprises de lotissement de commerçants (p. ex. promoteurs) et de non-commerçants réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p. ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession).

Dans les hypothèses où les communes disposent (ou achètent) des terrains et procèdent elles-mêmes au lotissement de ces parcelles, les entreprises de lotissement des communes sont exemptées de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal.

Ces mesures seront applicables à partir de l'année d'imposition 2008.

140. La CEP•L fait sienne la mise en garde formulée par le CES dans son avis annuel 2007, selon laquelle cette exemption fiscale pourrait entraîner une nouvelle hausse des prix des terrains.

En effet, le propriétaire vendant son terrain ou son immeuble d'habitation à une personne ou une entreprise privée serait tentée de répercuter la „pénalité fiscale“ implicite, qu'il subit du fait qu'il ne bénéficie pas de l'exemption de l'impôt sur le revenu, sur le prix de vente.

Si cette mesure fiscale était entérinée dans la future loi, il conviendrait par conséquent d'inscrire dans cette même loi l'obligation de procéder à intervalles réguliers à une évaluation de son efficacité, pour pouvoir enrayer un tel phénomène s'il se réalisait.

141. Par ailleurs, sans vouloir se prononcer au sujet des discussions actuelles sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité des mesures proposées, à l'instar du CES dans son avis précité, la CEP•L relève que ces dispositions fiscales entraînent une inégalité de traitement entre les personnes propriétaires d'un terrain désireuses de le céder.

Pour l'aliénation du même bien, le traitement fiscal du vendeur sera en effet différent en fonction de la qualité de l'acquéreur: Etat, commune et promoteur public, d'une part, ou personne privée (physique ou morale), d'autre part.

*

VI. LES MODIFICATIONS DE LA LOI CONCERNANT L'AIDE AU LOGEMENT (LOI MODIFIEE DU 25 FEVRIER 1979) (ARTICLE 32 DU PROJET DE LOI)

VI.1. Hausse du plafond de la participation étatique

142. Le projet avisé modifie l'article 22 de la loi modifiée de 1979, qui prend la teneur suivante (nouveaux passages en italiques):

„La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains n'est accordée que si le promoteur est une commune, un syndicat de communes, une société fondée sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l'Etat, les communes ou syndicats de communes, détiennent la majorité des parts ou le fonds pour le développement du logement et de l'habitat créé par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains peut se faire sous forme:

a) soit d'une participation aux charges d'intérêt des emprunts contractés pour l'acquisition des terrains, sans que la subvention d'intérêt puisse dépasser cinq pour cent l'an et que le taux d'intérêt à supporter par le promoteur puisse être inférieur à trois pour cent l'an.

La subvention n'est accordée que pour une période inférieure à trois ans.

b) soit d'une participation en capital au prix d'acquisition des terrains, sans que la participation puisse dépasser *cinquante pour cent de ce prix*, à condition que le promoteur acquière les terrains avec l'engagement de constituer des réserves foncières destinées à des logements à coût modéré et aux équipements collectifs y afférents.

La participation de l'Etat doit être remboursée avec des intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de dix ans à partir de la date de l'acquisition.

Lors de la réalisation du projet cette participation est déduite de celles prévues aux articles 21 et 23 de la présente loi.

Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. *Cependant, elle ne reste acquise qu'à hauteur de la moitié si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministère du Logement.*

Un règlement grand-ducal déterminera les modalités de fixation et d'adaptation des indemnités et redevances.

Les surplus de recettes provenant de la constitution de droits d'emphytéose et de droits de superficie et formés par les recettes brutes, déduction faite des capitaux investis par le promoteur, sont intégralement réinvestis par celui-ci dans la formation de réserves foncières.

Ces surplus sont alors déduits des participations de l'Etat prévues aux articles 21, 22 et 23 de la présente loi.“

143. Le projet avisé supprime la limitation de la participation de l'Etat à l'acquisition des seuls terrains à bâtir. L'aide à l'acquisition pourrait ainsi se concevoir pour des terrains situés dans des zones destinées à l'habitation mais non encore viabilisés et même pour des terrains adjacents au périmètre d'agglomération mais sis à l'extérieur.

144. Le montant maximal de la participation étatique est augmenté de 40 à 50% du prix d'acquisition des terrains par un promoteur public.

145. Le projet susvisé maintient la disposition selon laquelle cette participation reste acquise au promoteur public en cas de mise à disposition des logements créés par la conclusion d'un droit d'emphytéose ou de superficie. Elle reste acquise à hauteur de la moitié seulement si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier de charges approuvé par le ministre de Logement.

146. La CEP•L approuve ces adaptations qui visent à rendre le recours à l'emphytéose et au droit de superficie plus attractif.

VI.2. Extension des missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (Fonds du logement)

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

Le présent projet lui permet de détenir des participations financières dans le cadre de la réalisation de ses missions et de réaliser des acquisitions de terrains de toute nature – et non seulement des terrains à bâtir.

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

149. Dans son avis annuel 2006, le CES avait préconisé de transférer certaines tâches, notamment techniques, des communes au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et pour que les services du Fonds puissent rapidement intervenir sur l'ensemble du territoire national, de créer des antennes décentralisées du Fonds dans les différentes régions du pays.

150. La CEP•L salue également la volonté de renforcer le rôle du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Comme la CEP•L s'inquiétait quant aux capacités des communes à mettre en oeuvre l'ensemble des mesures instituées par le projet avisé (voir point 85vv), elle espère que l'extension des missions du Fonds du Logement lui permettra d'épauler et de relayer les communes.

*

VII. AUGMENTATION DE L'IMPÔT FONCIER (modification des lois modifiées du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier)

151. Le projet de loi analysé supprime les liens entre l'impôt foncier A et l'impôt B.

Il introduit par ailleurs la possibilité pour les communes d'échelonner les taux relatifs aux sous-catégories du taux B à partir du 1er janvier 2008.

Le projet propose encore de reclasser la catégorie „immeubles non bâtis“, afin que la séparation des terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis permette, en conformité avec le programme gouvernemental, une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.

152. Le projet de loi susvisé propose de modifier le taux d'assiette applicable aux *terrains à bâtir à des fins d'habitation* en le fixant à 15 pour mille pendant les 2 premières années de classement dans cette catégorie et à 100 pour mille à partir de la 3e année.

En cas de transfert de propriété, le taux d'assiette est fixé à 15 pour mille pendant les 2 premières années subséquentes à l'année de ce transfert et à 100 pour mille à partir de la 3e année.

Rappelons que l'impôt foncier à payer est calculé à partir de trois composantes: pour constituer la base d'assiette, l'on multiplie dans un premier temps la valeur unitaire par le taux d'assiette, c'est-à-dire 15 pour mille pour les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

Ensuite, cette base d'assiette est multipliée par un taux communal – fixé donc au niveau communal – pour donner l'impôt foncier dû.

153. Le projet énonce que les nouvelles dispositions seront applicables au taux de l'impôt foncier pour l'année d'imposition 2008.

154. La CEP•L marque son accord avec cette augmentation de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation tout en se demandant si celle-ci est assez prononcée pour être efficace.

*

VIII. CONCLUSION

155. Le projet avisé poursuivant le dessein fort louable de donner un logement décent à tout citoyen ne peut que recevoir l'assentiment de principe de la Chambre des employés privés.

156. La CEP•L émet cependant quelques réserves quant à l'efficacité des mesures proposées, et notamment quant à la question des besoins qualitatifs et quantitatifs du marché du logement, alors qu'aucune étude d'ensemble préalable n'a été menée.

Pour cette raison, la CEP•L insiste sur la nécessité d'effectuer, à assez brève échéance, une évaluation des mesures proposées.

157. Pourquoi une enquête sur les attentes et besoins des citoyens en matière de logement n'a-t-elle pas été réalisée en amont? A défaut, l'étude LIP actualisée aurait au moins dû être rendue publique.

Une telle étude d'ensemble sur la situation de l'habitat au Luxembourg pourrait également englober tous les problèmes connexes au logement et analyser notamment l'attractivité de certaines communes au regard des infrastructures existantes.

158. De même, il eût été préférable d'évaluer l'efficacité des différentes aides déjà existantes. Dans l'hypothèse où cette évaluation aurait démontré leur inefficacité, une révision des critères d'obtention s'imposerait.

Luxembourg, le 7 juin 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

