

N° 5696³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

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

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(3.7.2007)

Par dépêche du 22 mars 2007, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a demandé, „dans les meilleurs délais possibles“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question se veut une réforme d'envergure et comporte en conséquence de multiples aspects juridiques, administratifs et financiers. Alors que la nécessité d'agir rapidement et en profondeur est largement reconnue, tant dans l'opinion publique que dans les milieux politiques et sociaux, il est d'autant plus regrettable que la démarche concrète choisie par le gouvernement risque d'entraîner un maximum de retards pour sa mise en application.

*

UNE DEMARCHE PEU EFFICACE

Il est en effet hautement malhabile d'engouffrer dans un seul texte juridique autant de matières, certes liées par leur objectif commun, mais très disparates dans leur nature et leur approche. Tout retard que peut prendre l'un ou l'autre aspect particulier du projet, pour des motifs purement techniques ou ouvertement politiques, va forcément retarder tout le faisceau de mesures. Or, on voit déjà des contestations ponctuelles ou générales fuser de toutes parts.

En regroupant toutes les mesures proposées dans un texte unique, le projet lie leur sort et les rend interdépendantes quant au calendrier de leur réalisation. De ce fait, chaque pression politique utile ou nécessaire pour faire avancer et aboutir l'initiative législative dans son ensemble risquera de mener, le cas échéant, à hâter indûment la formulation sur tel ou tel point, où un peu plus de réflexion aurait été utile.

La discussion d'une réforme fondamentale du droit foncier dans le code civil par exemple va mobiliser d'autres acteurs et nécessiter des réflexions autrement intensives que le choix relativement simple à faire sur la proposition d'adopter des mesures immédiates au niveau des incitations financières.

Les réflexions qui précèdent découlent de l'expérience constante du législateur luxembourgeois, de sorte qu'il est difficile de comprendre pourquoi ces évidences ont pu échapper aux responsables politiques de ce dossier. Il doit aussi être permis de se demander pourquoi leurs initiatives pour endiguer les prix sur le marché immobilier n'interviennent que maintenant, alors que la gravité particulière de ce problème est connue depuis de longues années. En matière d'inflation des prix immobiliers, l'action gouvernementale ne s'est hélas pas distinguée dans les temps récents par un dynamisme particulier ou une approche très volontariste.

Le projet est conçu comme une démarche globale couvrant de multiples aspects, mais il faut redouter que trop de sujets non reliés entre eux s'enchevêtrent indûment. Le lecteur ne peut se défaire de l'impression d'un manque de communication entre les divers départements ministériels.

Ainsi, ce projet sur l'habitat déposé par le ministre compétent pour le logement entraîne de nouvelles missions techniques et administratives pour les communes, sans toutefois tenir compte des capacités réelles de celles-ci et sans contribuer à les adapter en conséquence.

Comme l'initiative lancée a l'ambition d'impliquer de nombreux décideurs du secteur public, elle pourra générer à terme un réel effet multiplicateur, si toutefois l'Etat parvient effectivement à entraîner le secteur communal. Dans ce cas, mais seulement dans ce cas, la loi proposée aura un réel impact sur l'évolution de l'accès à un „chez soi“ pour tous.

En revanche, l'approche très bureaucratique retenue nourrit des doutes sérieux quant à une mise en oeuvre efficace et rapide. Le caractère très indirect de la plupart des mesures proposées enlève à la loi proposée l'effet immédiat et l'impact fort qui s'imposerait. Il y manque un signal mobilisateur pouvant vite déclencher des réactions significatives sur le marché.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne en tout cas à considérer s'il n'est pas possible de scinder le projet en plusieurs composantes plus allégées, d'abord le „pacte logement“ proprement dit avec ses incitations financières de l'Etat pour les municipalités prêtes à assumer leur responsabilité dans l'intérêt général du pays, ensuite les éventuelles nouvelles mesures fiscales à l'encontre de la rétention spéculative de terrains à construire, et enfin la réforme du droit de la propriété foncière, au niveau de l'emphytéose et du droit de superficie ainsi que du droit de préemption.

*

UNE VOLONTE POLITIQUE QUI RESTE MANIFESTEMENT TIMOREE

En regardant le contexte politique général, il faut avouer que, malgré l'évidence des chiffres démographiques, l'évolution de notre pays et ses perspectives ont été sérieusement sous-estimées par les gouvernements successifs, notamment en ce qui concerne les diverses infrastructures publiques.

En témoignent de très multiples indices: les conteneurs accolés à la majorité des lycées du pays, les bouchons quotidiens sur le réseau autoroutier, l'encombrement évident du réseau ferroviaire et des autres moyens de transport en commun aux heures de pointe ainsi que l'insuffisance grave de nombreux équipements, installations et locaux publics.

Les goulots d'étranglement les plus graves sont toutefois ceux relatifs au logement de la population. Ce déséquilibre se montre le plus ouvertement à travers l'évolution des prix de l'habitat, tant pour l'acquisition que pour la location. Il est significatif que l'exposé des motifs du projet de loi, qui énumère en détail les efforts du passé, évite scrupuleusement de chiffrer concrètement les retards et les besoins.

A ce propos, la Chambre se permet de rappeler ce qu'elle a écrit voilà quelques mois dans son avis consacré au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise:

Il est hors de doute que le pays est depuis des années confronté au manque de plusieurs dizaines de milliers de logements. Le Conseil Economique et Social a rappelé l'an dernier que „Déjà en 1990, l'étude LIP „Untersuchung zum Wohnungswesen in Luxemburg“ a estimé le déficit cumulé en logements à 30.800“.

Les ambitions officielles du gouvernement sont en conflit ouvert avec l'évolution démographique constatée et à attendre. Le Ministre compétent a en effet déclaré vouloir passer de 3.000 logements nouveaux par an à 3.500 logements, alors que le Conseil Economique et Social a souligné dans son avis annuel d'avril 2006 que „... le CES dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2002 (...) avait évalué à plus de 6.000 unités le nombre de nouveaux logements à réaliser annuellement, pour répondre à la fois au déficit cumulé en logements et à la nouvelle demande“.

Les ambitions minimalistes avouées par les responsables politiques ont une implication évidente. Sans une croissance significative du parc des logements, l'immigration sera forcément étranglée en partie. Il s'ensuit que, pour satisfaire aux besoins en personnel des employeurs du pays, le gouvernement privilégie en fait la seule alternative, le gonflement du nombre des frontaliers, désormais en progression de 8.000 unités par an.

Cette solution, implicitement retenue par les visées en matière de logement, n'est à coup sûr pas le bon choix politique: cette option est celle qui maximise le trafic pour se rendre au travail, avec

des conséquences écologiques regrettables et avec des coûts exorbitants au niveau des infrastructures publiques, routières et ferroviaires.

S'y ajoute que de plus en plus de Luxembourgeois se voient contraints de „s'exiler“, d'émigrer puisque leurs moyens financiers ne leur permettent pas de devenir propriétaire d'un logement au Grand-Duché. Etant donné qu'ils gardent bien évidemment leur emploi au Luxembourg, ils constituent donc une nouvelle catégorie de travailleurs frontaliers.

De plus, la politique du logement n'est pas en phase avec les réalités économiques concrètes. Des acteurs majeurs de la place financière, et notamment la fameuse „industrie des fonds“, sont formels pour dire que les qualifications professionnelles requises ne pourront être trouvées, pas plus dans les régions limitrophes que dans le Grand-Duché, mais les spécialistes requis doivent être débauchés sur d'autres places financières. Or, l'on parle de 2.000 postes actuellement vacants pour des diplômés „Bac+3, +4 ou +5“, qui disposent en plus d'une certaine expérience professionnelle!

L'envol effréné de l'emploi bancaire désormais engagé vaudra donc forcément au pays, dans les mois et années à venir, une nouvelle flambée des prix immobiliers, nonobstant les efforts envisagés par les nouvelles initiatives gouvernementales. On prétend que „Gouverner c'est prévoir“; en matière de politique du logement, les citoyens seraient déjà reconnaissants si l'on admettait que „Gouverner c'est pour le moins tenir compte des évidences indiscutables“.

*

UNE FORTE AGGRAVATION DE LA SITUATION

Ces appréciations et réflexions gardent actuellement toute leur valeur, sauf qu'entre-temps la situation s'est encore aggravée, le nombre de logements additionnels construits continuant à baisser, face à une croissance accélérée de la population.

Selon les dernières statistiques disponibles auprès du Statec, le nombre de logements nouveaux achevés a passé de 2.475 en 2002 à 2.199 en 2003 et à 2.155 en 2004. Ce recul confirme la baisse tendancielle, puisque la moyenne annuelle des logements nouveaux achevés a passé de 2.692 dans la période 1990-1994 à 2.594 pour 1995-1999 et à 2.168 pour les années 2000-2004.

Si donc le Conseil Economique et Social estime à juste titre le besoin annuel à 6.000 logements additionnels, le retard s'agrandit encore de 3.500-3.800 par an ou de 35.000 en dix ans. L'expansion de la population active du pays est désormais en moyenne de 1.000 emplois additionnels par mois, tandis que l'accroissement annuel du nombre de frontaliers se situe vers les 9.000 à 10.000 personnes.

La presse rapporte que l'Université du Luxembourg nous vaut un afflux d'étudiants étrangers plus important que prévu. D'autre part, le patronat bancaire revendique ouvertement une „green card“ pour personnel qualifié, donc une immigration facilitée pour des experts financiers non européens.

Dans le cycle conjoncturel, la reprise économique est plus forte que l'on ne le prédisait, mais ce qui importe plus encore, c'est que structurellement, les créneaux performants des „services à l'exportation“ semblent en position de force sur les marchés européens et mondiaux et promettent donc une croissance significative à moyen voire à long terme.

Au-delà des fluctuations conjoncturelles inévitables, des problèmes ponctuels à dépasser et des ajustements constamment nécessaires, il n'y aucune raison, disent les acteurs de la place financière, pour douter d'une expansion durable. Ceci vaut non seulement pour les activités bancaires traditionnelles, notamment pour la gestion de fortune et les services relatifs aux valeurs mobilières, mais surtout aussi pour l'industrie des fonds et des assurances ainsi que pour le commerce électronique transfrontalier et les télécommunications.

Le gouvernement lui-même estime que le pays dans son ensemble est, au niveau de l'emploi, un bénéficiaire net de la „délocalisation“ des activités qui résulte de la „globalisation“ de la vie économique. Malheureusement, ce constat ne vaut pas pour tous les secteurs et, surtout, pour tous les niveaux de qualification personnelle des demandeurs d'emploi.

*

UNE EXPANSION DEMOGRAPHIQUE DURABLE

La population résidente du Luxembourg inclut désormais plus de 40% d'étrangers, le pays étant une terre d'immigration à la démographie expansive. La population active du pays comporte à son tour entre-temps 67% d'étrangers, qui soit habitent le Grand-Duché soit font la navette quotidienne depuis les trois pays voisins.

Ce pourcentage et le chiffre total de plus de 220.000 étrangers actifs au Grand-Duché n'incluent pas les 8.300 fonctionnaires des organismes européens, leur lieu de travail étant considéré comme extraterritorial. Or, comme ces professionnels habitent dans leur majorité le Grand-Duché, le développement de leur nombre, à chaque élargissement de l'Union Européenne, augmente la demande immobilière dans le pays et la pression sur les prix fonciers.

Comme il est improbable que cette évolution ne vienne à décélérer, une étude prospective du Statec d'octobre 2005 prédit que les résidents étrangers dépasseront les Luxembourgeois en nombre vers 2025 à 2030, selon un scénario moyen, et déjà bien avant ce délai, en cas d'évolution plus dynamique.

Sans accorder une importance excessive à des projections de long terme, constituant pour l'essentiel des extrapolations de tendances constatées mais susceptibles de se modifier, il ne convient pas moins de retenir que, pour l'an 2055, les scénarios „central“ et „haut“ partent pour la population résidente de 650.000 à 720.000 habitants. Ce ne sont là certes que des pronostics, mais ceux-ci reposent sur toutes les informations actuellement disponibles.

Plutôt que de commenter plus amplement les développements décrits, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait simplement constater qu'aucune force politique ou sociale significative du pays ne met en cause le choix de consolider notre sécurité sociale et de relever le grand défi économique de la globalisation par une fuite en avant, grâce au développement vigoureux de nouveaux secteurs de croissance.

Cette modernisation de nos structures économiques repose en majeure partie sur un „brain drain“ significatif, donc sur l'attraction vers notre pays de toutes les compétences et ressources humaines requises. Il s'ensuit que l'Etat devra assumer les conséquences ou anticiper les préalables qui sont implicites à cette stratégie, donc gérer activement les problèmes ponctuels pouvant et devant résulter de cette expansion démographique souhaitée et acceptée.

*

UN OBJECTIF JUSTIFIE PAR LES CHOIX ECONOMIQUES

Comme les objectifs du projet de loi respectent cette logique, ils ne sont pas à critiquer à ce titre. En ordre principal, le projet vise à freiner ou à renverser la hausse des coûts du logement. L'inflation constatée provient moins de la hausse des coûts de la construction que de l'évolution du prix des terrains, de sorte que le projet de loi se concentre sur cet aspect.

Il y a une vingtaine d'années, le prix d'acquisition du terrain représentait entre 10 et 20% d'un investissement dans un nouvel immeuble, tandis qu'il se situe aujourd'hui normalement à plus ou moins 50% et parfois au-delà. Encore que les comparaisons ne soient pas aisées dans ce domaine et que toute statistique prête de ce fait forcément à discussion, le Statec estime que, de 1992 à 2002, les prix des terrains ont augmenté en moyenne nationale de 173% et dans certains cantons du pays même de l'ordre de 235 à 265%.

Pour la période en question, un triplement du prix en dix ans est donc la règle, et depuis 2002 – dernière date pour laquelle les données sont publiées – le pays n'a certainement pas assisté à une normalisation de la situation. La continuité de la hausse des prix fonciers, constatée depuis des décennies, rend la vie facile aux spéculateurs professionnels, qui sont pratiquement gagnants à tous les coups.

L'existence constante d'un excédent de la demande pour des logements fait par ailleurs que les divers métiers de la construction sont en mesure d'imposer leurs prix et en conséquence de s'enrichir plus qu'il ne serait possible sur un marché équilibré. Voilà qui explique les oppositions du marché immobilier contre toute intervention étatique pour protéger les consommateurs et ménages.

Il faut du reste déjà un solide parti pris voire un certain aplomb pour venir prétendre publiquement que les prix de l'habitat ne seraient au Grand-Duché pas plus élevés que dans d'autres pays et que leur

évolution ne serait pas anormale. Il s'avère qu'on peut trouver de prétendus experts prêts à défendre n'importe quelle thèse absurde.

Ce ne sont en tout cas ni les raisonnements théoriques nés dans une tour d'ivoire académique ni les comparaisons sans importance concrète pour le Luxembourg qui doivent guider l'action de l'Etat. Il est évident qu'il sera toujours possible de trouver des terrains à construire encore plus chers, par exemple dans le centre-ville de certaines capitales mondiales, mais est-ce là un argument valable contre une politique active en matière de coûts de l'habitat dans notre pays?

Ceux qui estiment, pour des motifs idéologiques ou autres, que l'Etat ne devrait pas favoriser le développement du logement devraient avoir le courage de contester ouvertement la croissance économique, donc de mettre explicitement en cause le progrès social que celle-ci soutient et se prononcer publiquement contre la création de nouveaux emplois.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pour sa part voudrait en tout cas – et ceci en dépit des critiques fondamentales qu'elle doit formuler dans la suite quant à la façon de procéder proposée – marquer son plein appui à l'objectif gouvernemental déclaré d'enrayer la hausse du prix des terrains.

*

DES INTERVENTIONS PUBLIQUES PLEINEMENT JUSTIFIEES

Les positions de ceux qui proclament l'impossibilité pratique d'influencer la formation des prix et qui prétendent que toute intervention dans le jeu spontané des marchés serait néfaste et antiéconomique, relèvent de l'intoxication idéologique et sont inspirées par des intérêts inavoués.

Il n'est plus nécessaire de prouver l'incapacité évidente des mécanismes du marché de générer – du moins dans certaines circonstances – des résultats acceptables du point de vue social et même sur le plan macroéconomique. L'intérêt général doit primer les égoïsmes particuliers, surtout dans leurs excès les plus évidents.

Les rouages et les mécanismes régulateurs du marché ne sont acceptables que s'ils assurent un fonctionnement satisfaisant de l'économie et de la société. L'Etat, comme défenseur de l'intérêt public, est parfaitement dans son rôle s'il définit les limites à ne pas transgresser, s'il fixe les règles de jeu à observer et s'il injecte dans le marché des incitations financières ou prélève des taxes.

Les théories communément avancées par d'aucuns ne sont en effet pas des vérités et des dogmes à accepter par tous. Elles reposent encore moins sur des concepts moraux ou des valeurs éthiques.

Après avoir très clairement souligné de la sorte les principes fondamentaux de justification – même du point de vue de la seule efficacité économique – de l'intervention étatique, on doit toutefois se demander si les priorités gouvernementales sont à tous les égards les bonnes et si la démarche concrète proposée a des chances réelles de succès.

*

IVL, UN CHOIX DISCUTABLE DANS LE CONTEXTE TRANSFRONTALIER

Dès lors que le gouvernement veut assurer que la population générale trouve au Grand-Duché à des prix abordables des terrains, et par conséquent aussi des logements, il ne semble pas logique de réserver le plein effet des mesures proposées à une partie seulement du territoire national.

Voilà toutefois la démarche du projet, qui pénalise toutes les communes dont le développement n'est pas jugé prioritaire par le concept „IVL“, c'est-à-dire une partie significative de la surface du pays. Dans ses conséquences ultimes, ce choix politique revient à renoncer à des mesures nécessaires pour redresser l'attractivité des communes rurales du Grand-Duché par rapport aux régions limitrophes des trois pays voisins, ce qui revient en fin de compte à favoriser les trajets longs. Dans les régions frontalières touchant à notre pays, les terrains et logements les moins coûteux sont également ceux qui se situent dans des localités à population moins dense et desservies par moins de transports publics commodes.

L'extension de plus en plus large de la zone d'habitation des frontaliers travaillant au Grand-Duché va constamment réduire l'impact des transports en commun et accroître la part du recours à des véhi-

cules particuliers. S'il est en effet encore concevable d'assurer pour la majeure partie du Grand-Duché un réseau dense de lignes de transport public, avec un service régulier d'une fréquence convenable et acceptable, cela ne va certainement pas se réaliser dans les régions voisines.

Il faut dès lors se demander si les tendances démographiques ne sont pas telles que les priorités IVL, probablement un excellent choix il y a dix ou vingt ans, ne sont pas devenues irréalistes, dans le sens qu'elles empêcheront le bien en visant un „*mieux*“ devenu impossible. En renonçant à favoriser vigoureuusement l'habitat sur l'ensemble du territoire, on force le scénario dit „*des frontaliers*“.

Notre marché du travail compte dès à présent déjà 133.000 navetteurs réguliers; sans qu'on les favorise, leur nombre représentera le double ou le triple dans un délai prévisible. Du point de vue de l'inflation immobilière, il faut se féliciter de ce réservoir de main-d'oeuvre, que le pays peut employer sans devoir le loger, et de la réserve foncière à prix moins élevés localisée au-delà de nos frontières.

Néanmoins, si le pays a déjà des problèmes pour assurer l'intégration des immigrés et immigrants, il semble avoir peu de moyens pour correctement intégrer les frontaliers, dont tout le cadre de vie extra-professionnel se situe en dehors de notre territoire et en dehors de notre contexte linguistique et culturel.

*

UNE DEMARCHE QUI N'EST PAS A LA HAUTEUR DES AMBITIONS

En évaluant les chances réelles de succès de la démarche proposée dans le projet de loi, la Chambre ne peut surtout pas cacher un certain scepticisme, compte tenu du manque de conséquence et de détermination dans la démarche et compte tenu des complications bureaucratiques excessives inhérentes au projet.

A titre d'exemple, on peut citer les nouvelles mesures fiscales envisagées. Un postulat sous-jacent au projet est que le manque de surfaces susceptibles d'être utilisées pour le développement de l'habitat est dû notamment à la rétention prolongée, par les propriétaires, de terrains à construire situés à l'intérieur des agglomérations. Cette thèse sert à justifier la pénalisation fiscale envisagée.

Le courage a toutefois aussitôt abandonné les auteurs du projet, qui ne se donnent hélas pas les moyens de leurs ambitions. Au lieu de créer carrément la taxe communale jugée utile et de l'appliquer partout et à tous, ils se contentent d'autoriser les municipalités individuelles éventuellement intéressées à envisager une telle taxe, sans obliger celles-ci à l'instaurer.

Qu'il soit permis de se demander en quoi une autorisation gouvernementale est nécessaire pour la mise en place d'une telle taxe, puisque l'autonomie communale est depuis longtemps déjà définie de façon très extensive. De toute façon, les autorités locales resteront libres, aux termes du projet de loi, non seulement de prévoir ou non une telle taxe, mais encore d'en fixer, selon leurs choix individuels, les taux et les paramètres ainsi que les principales modalités.

Même si, au fil des années, certaines communes vont imposer une telle taxe, chacune selon son modèle particulier et avec des exceptions et exemptions propres, toute la procédure prévue n'est pas de nature à livrer dès à présent au marché immobilier un signal fort et à impact immédiat.

*

UNE PORTE DOIT ETRE OUVERTE OU FERMEE

Anticipant les résistances et oppositions inévitables des milieux concernés, le projet de loi lui-même prévoit de nombreuses exemptions et délais de carence, à un point tel qu'une proportion considérable des terrains et logements non utilisés y échapperont temporairement voire durablement. Ainsi, la nouvelle taxe ne saurait en aucun cas avoir un effet sensible avant plusieurs années.

Du moment que les décideurs politiques estiment que la rétention de terrains utilisables est socialement dommageable au point de devoir être découragée, ils devraient résolument appliquer la taxation dans tous les cas. Si le gouvernement considère en revanche la taxation envisagée comme tellement peu importante qu'on doive prévoir de nombreuses exemptions et délais de carence, alors il devrait plutôt se résoudre à renoncer totalement à cette mesure.

Au lieu de se soucier de l'efficacité réelle de la mesure envisagée, le projet de loi essaie plutôt de satisfaire la chèvre tout en sauvant les choux. En réalité, il est impossible de servir des omelettes si l'on tient à ce que toutes les coques d'oeuf restent intactes.

PLAIDOYER POUR DES ALTERNATIVES PLUS FORTES

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exprime autant de doutes concernant la nouvelle taxe proposée, ce n'est pas parce qu'elle n'en approuverait pas les objectifs ou qu'elle la jugerait injustifiée, mais uniquement parce que le cadre retenu est bien trop restrictif pour être efficace et que les mesures d'application prévues sont trop complexes pour pouvoir fonctionner.

Des formules alternatives plus convaincantes sont à envisager. Pour accroître le nombre des terrains utilisables, une approche réaliste aurait été d'accélérer et de faciliter les procédures d'adoption des plans d'aménagements particuliers (PAP) et d'appliquer une politique moins restrictive en matière de reconversion de terrains situés en zone différée.

Il est tout aussi incompréhensible que le gouvernement ne donne pas instruction aux acteurs publics du secteur du logement, donc notamment à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché et au Fonds de Logement, d'étendre considérablement et dans les meilleurs délais leurs activités au-delà du volume actuel. La Chambre espère en tout cas que ces réticences ne sont pas dues au fait que la Commission Européenne s'arroge le droit de vouloir définir ce qu'il y a lieu d'entendre par „logement social“!

Les efforts inscrits à cet égard dans le projet sont plutôt dérisoires, à en juger d'après la fiche financière annexée qui précise que, „pour ce qui est des dépenses supplémentaires relatives aux activités d'acquisition de terrains par le Fonds du logement, elles sont estimées à 10% (majoration du taux de subventionnement) de 1,5 million d'euros (moyenne des années 2003 à 2006 de la valeur d'acquisition des terrains qui par la suite sont cédés sur base d'une emphytéose), c.-à-d. à 150.000 euros par an“.

*

UN COUP DUR CONTRE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Concernant la nouvelle taxe communale, il y a lieu de souligner des moyens considérables requis pour une mise en oeuvre. Le chapitre 1er du titre 4 du projet ne consacre pas moins d'une quinzaine d'articles aux procédures, aux recours et à la gestion des litiges inévitables.

La simple lecture de ceux-ci découragera les responsables de toute municipalité de taille moyenne d'envisager l'établissement de la taxe proposée. Qui donc voudra créer une véritable administration fiscale locale, risquant de coûter bien plus que les éventuelles rentrées financières?

Un manque de réalisme similaire marque également d'autres chapitres du projet. Alors que les propositions relatives au „pacte logement“ et au droit de préemption imposent aux administrations communales et à leurs services des responsabilités nouvelles et complexes en matière d'urbanisme, le gouvernement ne formule aucune proposition sur l'appui éventuel qu'il est disposé à accorder pour maîtriser les défis qui leur sont ainsi lancés.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dans ce contexte rendre attentif le législateur au fait que près de la moitié des communes du pays n'ont même pas un ingénieur-technicien à leur service, ainsi qu'il ressort d'une enquête effectuée récemment par l'ATC/Association des Fonctionnaires et Employés Techniques Communaux, un groupement affilié à la FGFC/Fédération Générale de Fonction Communale.

La Chambre estime par ailleurs que le projet de loi n'est pas, de façon générale, à la hauteur de la tâche, dans le sens qu'il néglige la dimension régionale de l'aménagement du territoire. C'est en effet dans un contexte régional qu'il faut aborder et résoudre l'urbanisme et la planification de l'habitat et des infrastructures requises tant pour le trafic privé que pour les transports en commun.

Le projet n'accorde pas la moindre importance aux régions, alors que la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit six régions de planification pour le pays. A l'exception du PROSUD, constitué sous forme de syndicat intercommunal mais se trouvant toujours à un stade de développement embryonnaire, aucune des autres régions n'a été créée à ce jour!

*

LES SUBVENTIONS AUX MENAGES ERODEES PAR L'INFLATION

Parmi les bénéficiaires de la hausse des prix immobiliers figure également l'Etat, dont les recettes fiscales, notamment les droits d'enregistrement perçus, sont gonflées par l'évolution rapide des prix fonciers et immobiliers. On aurait dès lors pu s'attendre à ce que, dans le cadre de l'effort pour promouvoir l'habitat que constitue le projet sous avis, le gouvernement ajuste les diverses aides accordées aux ménages, ne fût-ce que dans la mesure requise pour neutraliser l'érosion constante de la valeur des subventions d'intérêt versées en rapport avec la construction d'un logement en propre.

Le projet ne prévoyant pas de telles mesures, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permet de suggérer qu'on supplée à cette carence par des amendements effectuant les ajustements appropriés au niveau de ces subventions, ceci compte tenu de l'accroissement intervenu dans les recettes publiques à la suite du renchérissement du logement.

*

UNE ERREUR A REDRESSER

Le présent projet de loi fournit par ailleurs une occasion idéale pour redresser une erreur hautement regrettable qui s'est glissée, voilà plus d'un an, dans la législation fiscale et qui pénalise les particuliers qui utilisent les possibilités de l'épargne-logement authentique pour accéder à la propriété de leur habitation familiale. Il est permis de s'étonner que le projet gouvernemental ne comprenne pas d'initiative dans ce sens, alors que, suite à de multiples démarches, les responsables politiques ont formellement promis un redressement prochain.

C'est évidemment à juste titre que ce type de formation de patrimoine est depuis longtemps encouragé par l'Etat, notamment sur le plan fiscal, à une époque où l'accès au logement en propre est rendu de plus en plus difficile par les ravages de la spéculation foncière. Dans ce contexte, le gouvernement avait en 2005 promis une exemption de la retenue à la source des intérêts créditeurs touchés sur des contrats d'épargne-logement, et il avait inscrit des dispositions à cet effet dans son projet de loi.

Des amendements parlementaires de dernière minute, consacrés en ordre principal à l'exemption forfaitaire, décidés et rédigés en décembre 2005 dans une regrettable précipitation, ont fini par introduire dans la dernière mouture du texte et dans la formulation définitive de la loi adoptée des dispositions que nul n'avait voulues ou visées, et que les parlementaires ont aussitôt déclaré regretter.

S'il est dès lors déjà étonnant que dix-huit mois plus tard, aucune initiative n'ait encore été prise pour redresser ce malentendu, il est vraiment regrettable qu'un projet de loi entièrement consacré au soutien du logement ne traite pas de la matière. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dès lors proposer ci-après un amendement pour compléter le projet de loi sous examen.

*

UNE ANOMALIE EVIDENTE

Il y a lieu de rappeler qu'une retenue fiscale à la source sur les intérêts créditeurs est d'autant moins justifiée dans le cas de l'épargne-logement que beaucoup de personnes touchant des intérêts créditeurs sur les économies qu'elles ont constituées sont en réalité des débiteurs nets, du fait de l'existence simultanée de comptes créditeurs et débiteurs au nom d'un même client.

Cette circonstance provient de la pratique des financements intérimaires offerts aux épargnants dont le prêt ne sera attribué qu'après un délai d'attente plus ou moins long. Ceci tient au fait que, pour l'épargne-logement au Luxembourg, la législation allemande est applicable, tous les établissements d'épargne-logement actifs dans notre pays étant des succursales d'établissements étrangers et non pas des filiales de droit luxembourgeois. Vu la taille de notre pays et de son marché du logement, et vu le volume d'affaires qui est requis pour un établissement financier spécialisé dans ce domaine, il ne semble guère possible, selon tous les experts, de changer cette situation.

Il découle des mécanismes prescrits en Allemagne que la date d'attribution effective des prêts se calcule en tenant compte du volume de l'épargne nouvellement collectée par l'établissement en question, et que cette date échappe ainsi à la volonté des épargnants comme des établissements financiers concernés. Cette circonstance rend nécessaire, dans l'intérêt de la clientèle, l'octroi parallèle de finan-

cements intérimaires qui n'ont d'autre fonction que d'amortir les rigueurs temporaires découlant des mécanismes décrits.

En conséquence, les ménages acquérant un logement, tout en ayant une dette intérimaire importante sur laquelle ils paient des intérêts débiteurs, continuent à honorer leur contrat d'épargne-logement par des versements réguliers sur leur compte d'épargne sur lequel ils touchent simultanément des intérêts créditeurs. Ce n'est que quelques années plus tard, lors de l'attribution formelle du crédit selon les règles particulières de l'épargne-logement, que la compensation entre dettes et avoirs devient possible.

Il s'ensuit que, dans la plupart des cas, les intérêts *créditeurs* sur l'épargne-logement ne sont que la simple contrepartie d'intérêts *débiteurs* simultanés, représentant ainsi une sorte de fiction comptable sans aucune réalité économique sous-jacente. Il est dès lors parfaitement inique d'assimiler, comme la législation sur la retenue à la source le fait actuellement, aux autres revenus personnels ces intérêts créditeurs, sans tenir compte des intérêts débiteurs correspondants.

Ce traitement des ménages est d'autant plus choquant et scandaleux qu'en même temps, les grosses fortunes du pays parviennent aisément à se soustraire à la retenue en plaçant leurs capitaux par le biais de fonds d'investissement.

Comme le découragement de l'épargne-logement ne peut être la volonté d'un législateur discutant une loi pour favoriser le logement, cette situation anormale est à redresser. La Chambre voudrait proposer de compléter en conséquence la loi du 23 décembre 2005 dans ses dispositions sur les exemptions à la retenue à la source libératoire.

Pour que les revenus exemptés de la retenue libératoire ne deviennent pas de ce fait pleinement imposables au titre de l'impôt sur le revenu et ne doivent être repris dans la déclaration annuelle, il est nécessaire de compléter également dans ce sens les dispositions de la loi concernant l'impôt sur le revenu.

*

AMENDEMENT PROPOSE

Les modifications en question devraient s'insérer dans le titre 4 – De différentes mesures administratives et fiscales au Chapitre 2 – Des mesures fiscales. Elles pourraient prendre la forme suivante:

„Art. 32. Epargne-logement

(1) *L'article 4, point 2. de la loi du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière est complété par un point c) ayant la teneur suivante:*

„c) *les intérêts attribués sur un dépôt d'épargne auprès d'une caisse d'épargne-logement; à partir du premier janvier 2007 ces intérêts ne sont plus considérés comme des revenus au sens de l'article 97, paragraphe (1) de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.*“

(2) *L'article 97, paragraphe (3), de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est complété par un point f) ayant la teneur suivante:*

„f) *les intérêts attribués sur un dépôt d'épargne auprès d'une caisse d'épargne-logement.*“ “

La numérotation des articles subséquents du projet de loi sous avis est bien sûr à modifier en conséquence. Il faudrait par ailleurs remplacer à l'article 38 nouveau (actuel article 37 du projet, intitulé „Entrée en vigueur“) au paragraphe (1) dans la deuxième phrase les mots „Les articles 30 et 31“ par les mots „Les articles 30 à 32“ et tenir compte dans la suite du texte des autres modifications dans la numérotation des articles.

L'épargne-logement est de toute évidence un outil important pour les familles luxembourgeoises pour s'assurer le droit à un prêt hypothécaire afin de devenir propriétaire de leur logement. Un refus du gouvernement d'abolir une pénalisation fiscale absurde, due uniquement à une incompréhension momentanée des implications d'un texte discuté hâtivement, serait contraire à l'intention déclarée du gouvernement de soulager le marché du logement.

*

CONCLUSION

Pour les motifs développés en détail dans le présent avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait marquer son accord de principe avec les objectifs et les finalités du projet de loi, tout en souhaitant une amélioration des solutions concrètes à adopter pour sa mise en oeuvre. Elle insiste particulièrement sur l'adoption de l'amendement proposé.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 juillet 2007.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

