

N° 5696<sup>2</sup>

## 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**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (12.6.2007) .....	1
2) Avis de la Chambre de Travail (15.6.2007) .....	33

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(12.6.2007)

L'objet du présent projet de loi est d'introduire dans la législation nationale un ensemble de mesures administratives, juridiques et fiscales avec comme objectif une stabilisation, voire une baisse des prix du foncier et de l'habitat. A cette fin de nouveaux instruments ont été créés et les instruments existants sont améliorés.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, tant dans le domaine locatif que dans celui de l'accès à la propriété foncière, et l'augmentation des prix du foncier qui en découle, est un phénomène qui s'observe depuis de nombreuses années. La pénurie de logements risque de freiner le développement économique du Grand-Duché et d'entraver le bien-être et la cohésion sociale de sa population. La croissance économique à long terme appelle un développement soutenable et dynamique des activités industrielles et des prestations de services, ainsi qu'une augmentation continue des investissements économiques, notamment étrangers, et par voie de conséquence, également une augmentation de la main-d'oeuvre étrangère travaillant au Luxembourg. Une politique active de logement et d'aménagement du territoire doit impérativement s'inscrire dans une logique de développement durable permettant aux générations actuelles et futures de vivre et de travailler ensemble sur le territoire luxembourgeois. Elle doit être à l'intersection de considérations économiques, urbanistiques, démographiques, budgétaires, politiques, sociales et sociologiques.

Les mesures ponctuelles intervenues au cours des trente dernières années constituaient pour l'essentiel des mesures intervenant du côté de la demande et avaient fait l'objet d'admonestations sérieuses de la part de la Chambre de Commerce comme étant inefficaces et n'atteignant pas le but visé<sup>1</sup>. Par ailleurs, la Chambre de Commerce se permet de rappeler les itératives critiques émises par les milieux professionnels lors de l'élaboration de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, critiques qui furent largement ignorées à l'époque mais dont le bien-fondé s'est depuis lors avéré<sup>2</sup>. Le présent projet de loi vise, à travers toute une série de mesures, à baisser, sinon à stabiliser de manière durable le prix du foncier.

1 En ce sens notamment: avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi concernant les budgets des recettes et des dépenses pour l'exercice 2000, avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004

2 Avis commun de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, Travaux parlementaires No 5449

### **Un projet de loi prématuré**

La Chambre de Commerce estime le présent projet de loi prématuré. Une réforme d'une telle ampleur du cadre légal entourant le marché immobilier nécessite au préalable une analyse détaillée de la situation actuelle du marché foncier et un bilan sur toutes les mesures prises au cours des dernières décennies en ce domaine. En l'absence d'un tel état des lieux, les retombées de la réforme projetée risquent d'être nulles, voire contre-productives. Pour des raisons de cohérence évidentes, le présent projet de loi, qui aura des répercussions économiques et financières non négligeables sur le marché foncier, devrait être adopté en même temps que le plan sectoriel Logement annoncé pour l'année 2008 et le règlement type de règlement des bâtisses, qui détermineront quant à eux les aspects urbanistiques du développement du territoire. Ces deux derniers outils devraient témoigner d'une autre politique d'urbanisation, tendant principalement vers la densification et le renouvellement urbain existant. La Chambre de Commerce appelle à ce que la préparation du plan sectoriel de logement qui déterminera cette nouvelle politique se fasse en étroite collaboration avec tous les acteurs politiques et économiques concernés. Ce plan sectoriel devra aussi tenir compte des besoins en zones artisanales et industrielles. Elle exige en outre que soit élaboré, après concertation des professionnels de la construction, un règlement des bâtisses standardisé qui s'imposera à toutes les communes.

En outre, il conviendra de doter le Luxembourg d'outils de suivi permettant à tous les acteurs de disposer à tout moment de données fiables sur l'état du marché du logement et de mesurer l'impact des mesures prises en matière de politique de logement.

Enfin, il est préjudiciable à la sécurité juridique que le présent projet de loi procède à la modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, alors même que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a d'ores et déjà annoncé une autre réforme de cette loi et de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, telle que modifiée.

### **La politique du logement: un défi à relever par le secteur public et le secteur privé**

Afin d'encourager les communes à procéder à des programmes de construction, le projet de loi prévoit que l'Etat accorde à chaque commune qui s'engage à augmenter sa population au-delà d'un certain plancher une aide unique en capital. La Chambre de Commerce soutient le principe d'une plus grande association des communes dans une politique active du logement. Elle partage le constat que les communes devraient mettre davantage de terrains et de logements à disposition. Elle doute néanmoins que les moyens financiers prévus soient suffisants pour permettre aux communes de mener une politique active de logement. En outre, un nombre non négligeable d'entre elles manquent de moyens financiers, humains et de compétences techniques. Il est par ailleurs regrettable que le montant de l'aide ne prenne pas en considération la situation financière individuelle de chaque commune signataire d'un pacte logement. A ces égards, une réflexion quant à une réduction du nombre de communes et une organisation plus rationnelle du territoire national s'impose.

La Chambre de Commerce dénonce que le projet de loi favorise de manière disproportionnée les promoteurs publics de logements au détriment des promoteurs privés. La somme des mesures prévues par le présent projet de loi entraîne une distorsion de concurrence au détriment des promoteurs privés qui est inacceptable dans une économie libérale de marché. D'un point de vue juridique, le doute est de mise sur la compatibilité de certaines de ces mesures avec la Constitution et le droit communautaire.

Pourtant, le défi que constitue la création de logements en nombre suffisant et à des prix abordables ne saurait être relevé par les seules autorités publiques. Il nécessite la mobilisation de tous les promoteurs, publics et privés. Dès lors, la Chambre de Commerce exige d'assurer aux promoteurs privés qui investissent dans des logements à coût modéré les mêmes avantages en termes de traitement fiscal et d'aides étatiques que les promoteurs publics de logements. Si une gestion du parc immobilier locatif par le Fonds du Logement peut encore se justifier pour les logements sociaux, la gestion du reste du parc immobilier locatif des communes devrait être prioritairement assurée par le secteur privé au moyen de marchés publics.

### **Des procédures d'autorisation plus courtes et plus transparentes**

Un coût non négligeable du prix du foncier est causé par des démarches administratives longues et fastidieuses au résultat souvent aléatoire, nécessaires pour rassembler toutes les autorisations nécessaires à la réalisation d'un projet immobilier. Un certain nombre de ces lourdeurs et difficultés résultent de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée. Le présent projet de loi en lève quelques-unes.

La Chambre de Commerce invite néanmoins les rédacteurs du présent projet de loi à une simplification administrative plus courageuse et à une modification plus substantielle de la loi du 19 juillet 2004. Elle exige la suppression de l'exigence du mandat à 100% portant sur tous les terrains du lotissement projeté dont doivent justifier les promoteurs privés (qui ne vaut pas pour les promoteurs publics). Elle suggère la suppression de l'établissement d'un plan d'aménagement particulier (ci-après „PAP“) – procédure longue et coûteuse et donc source de renchérissement – pour les projets immobiliers de faible envergure. Elle propose aussi la mise en place d'un guichet unique chargé de recueillir toutes les demandes d'autorisations nécessaires. Il devrait coordonner les procédures d'autorisation auprès des différentes administrations et permettrait donc de mettre fin à la pratique actuelle des procédures d'autorisation en cascade (impossibilité d'obtenir une autorisation tant qu'on n'a pas obtenu une autre autorisation par une autre administration). En outre, il pourrait assumer un rôle d'information en matière urbanistique (quelles règles sont à respecter, quelles autorisations sont nécessaires etc.) et établir des données statistiques.

### **Des mesures risquant de faire augmenter les prix**

Outre une fiche d'impact budgétaire lacunaire, la Chambre de Commerce déplore que le projet de loi ne contienne pas de projections sur l'impact escompté des mesures prévues sur le prix du foncier. Certaines d'entre elles risquent de faire augmenter les prix du foncier et des logements, contrairement à l'objectif affiché et voulu par la loi.

Le risque économique considérable couru par les promoteurs de voir leurs projets immobiliers (souvent planifiés sur plusieurs années par un travail de longue haleine) remis en cause par l'exercice du droit de préemption par les autorités publiques ou encore par un changement du plan d'aménagement général (ci-après, „PAG“), se répercutera de façon négative sur les prix. Il en va de même d'une procédure de préemption trop longue et fastidieuse. Pour atténuer ces risques, la Chambre de Commerce propose que la procédure de préemption soit mise en oeuvre dès le stade du compromis de vente, et qu'elle doit impérativement porter sur tout le projet immobilier (et non sur chaque parcelle prise isolément). Afin d'éviter que les communes ne retiennent les terrains acquis par l'exercice du droit de préemption sur une trop longue période sans les affecter à la construction de logements – ce qui constituerait une possible source de renchérissement des prix – la Chambre de Commerce propose d'imposer aux communes une obligation de construire ces terrains dans un certain délai.

Les autres sources probables de renchérissement sont constituées par l'augmentation du taux d'imposition des plus-values immobilières, l'augmentation considérable de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir; l'introduction d'une taxe communale de non-affectation qui ne serait pas harmonisée sur tout le territoire et l'obligation pour les promoteurs de construire 10% de logements à coût modéré pour tout PAP supérieur à un hectare.

*Appréciation du projet de loi:*

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-

## Appréciations:

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable
n.d.	:	non disponible

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis dans sa forme actuelle. Elle exige la prise en compte des remarques formulées ci-après, afin de ne pas perturber davantage le marché immobilier.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES****I. Le préalable à toute réforme de fond: la nécessité des analyses et projections**

Si la Chambre de Commerce partage le constat général sur la nécessité de poser des actions concrètes en vue de stabiliser le prix du foncier, elle estime néanmoins le présent projet de loi prématuré. Les préalables pour qu'un tel projet de loi puisse avoir des retombées positives ne sont en effet toujours pas réunis.

Toute réforme en profondeur de la politique du logement présuppose en effet d'abord une analyse indépendante et détaillée sur la situation actuelle du marché foncier. Elle permettra de dresser une image fidèle du marché immobilier quant à la politique du logement poursuivie par les communes, les réserves foncières existantes et les terrains à bâtir non construits, les logements inoccupés, d'analyser le prétendu phénomène de la rétention spéculative (ce qui présuppose une définition de cette notion), de quantifier le besoin actuel et futur en logements, et d'étudier les répercussions économiques de toutes les aides et primes fournies en matière de logement et de construction (que ce soit par l'Etat et/ou les communes) sur le prix du foncier. Cette analyse permettrait de quantifier la pénurie de logements que les rédacteurs du présent projet de loi constatent, sans pour autant étayer leurs propos. Des peu de chiffres actuellement disponibles, il résulte une image plus nuancée que le constat général dressé par les auteurs du présent projet de loi: les offres de ventes de maisons et d'appartements ont en effet augmenté entre 2005 et 2006 de 5,53% et de 5,00% respectivement<sup>3</sup>. La hausse générale des prix des logements avancée par les rédacteurs du présent projet de loi mériterait, elle aussi, plus de précision: c'est ainsi que les prix de location des maisons (de 0 à 5 chambres) ont apparemment connu une baisse entre 2005 et 2006<sup>4</sup>. Si l'Observatoire de l'Habitat avance le chiffre de 4.300 hectares de surfaces encore disponibles pour la constructions<sup>5</sup>, il convient de s'interroger si ce chiffre tient compte des

3 Source: Observatoire de l'Habitat, indicateurs des prix

4 Athome magazine édition avril 2007, page 42; dans un même sens: Aperçu du marché immobilier européen en 2006 réalisé par vingt fédérations nationales des professionnels de l'immobilier, tableau C.2.

5 Note No 7 de l'Observatoire de l'Habitat, septembre 2006: la consommation foncière au Luxembourg

contraintes urbanistiques, environnementales, juridiques et autres qui grèvent de nombreuses surfaces. En outre, il convient d'en déduire les superficies à allouer aux infrastructures.

La Chambre de Commerce partage les mêmes regrets que le Conseil Economique et Social<sup>6</sup> sur le caractère lacunaire des données disponibles qui ne permettent ni un état des lieux, ni – a fortiori – des projections fiables. A cet égard, on peut par exemple regretter que le présent projet de loi ait été déposé sans attendre la finalisation de l'étude CEPS Instead sur les terrains constructibles<sup>7</sup>, de laquelle des renseignements précieux auraient pu être tirés. A supposer même que cette étude soit déjà disponible, elle ne tiendra malheureusement pas compte de l'aspect régional et transfrontalier du marché immobilier, pourtant indispensable pour réaliser un état des lieux fiable sur l'offre et la demande. Le phénomène des Luxembourgeois s'installant au-delà des frontières luxembourgeoises est incontestable et mérite d'être pris en considération.<sup>8</sup>

De surcroît, il est mal aisé de commenter utilement le présent projet de loi sans connaître la teneur du futur plan sectoriel Logement dont la finalisation avait été promise dans le programme gouvernemental „dans les meilleurs délais“, alors qu'il ne sera présenté au public qu'en 2008<sup>9</sup>. Ce plan procédera notamment à un pronostic des besoins en logement et à l'évaluation de ces besoins jusqu'en 2020, présentera les orientations à prendre en matière de formes de logement dans le milieu rural, la compatibilité de la politique de logement avec le plan sectoriel transports et les impératifs en matière des émissions de CO<sub>2</sub> et enfin comportera une description du phénomène des personnes ayant quitté le Luxembourg pour s'installer dans les pays limitrophes<sup>10</sup>. C'est donc ce plan sectoriel qui définira les choix urbanistiques, qui devraient pourtant aller de pair avec les choix économiques énoncés dans le présent projet de loi.

En adoptant le présent pacte logement, avant l'adoption du plan sectoriel Logement, la réforme annoncée de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire telle que modifiée et la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée<sup>11</sup>, mais après l'IVL, n'y a-t-il pas à craindre une juxtaposition de mesures plus ou moins compatibles qui risqueront de manquer de cohérence globale?

La Chambre de Commerce déplore aussi que les mesures fiscales instituées en faveur du logement par une loi du 30 juillet 2002 qui viendront à expiration le 31 décembre 2007 n'aient pas fait l'objet d'un bilan. Un tel bilan avait pourtant été annoncé par le programme gouvernemental de 2004.

Enfin, le volet social de la politique du logement n'est aucunement abordé par le présent projet de loi. Un bilan de toutes les aides au logement serait certainement de mise pour apprécier leurs efficacité et retombées sociales, économiques et budgétaires et adapter le cas échéant le régime de certaines aides.

Le présent projet de loi est donc basé sur des prémisses de départ qui ne sont pas énoncées avec la précision nécessaire. En outre, il ne comporte aucune projection que les mesures y proposées seront censées avoir sur le marché foncier et la politique du logement. Une telle approche ne saurait être compatible avec une politique prudente s'inscrivant dans une logique de développement durable et de considérations de finances publiques de l'Etat.

En l'absence de tous ces préalables nécessaires permettant d'apprécier objectivement la situation actuelle et l'impact réel qu'ont eu les mesures prises dans le passé, l'étude des retombées du présent projet de loi sur l'économie luxembourgeoise à laquelle la Chambre de Commerce s'adonne dans le présent avis ne peut être aussi précise et pertinente que ne l'exigerait pourtant l'importance de la politique du logement et du développement durable du territoire pour l'avenir de notre pays. La Chambre de Commerce se voit donc contrainte d'analyser les mesures du présent projet de loi une à une, tout en n'étant que de manière limitée en mesure de les mettre dans un contexte économique, urbanistique, financier et social plus global.

6 Conseil Economique et Social Avis Annuel 2007 page 13

7 Avis annuel Conseil Economique et Social 2007 page 25

8 Ainsi les prix des maisons unifamiliales ont augmenté en Allemagne le long de la frontière luxembourgeoise d'environ vingt mille euros en 2006; Trierischer Volksfreund 17 avril 2007

9 Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2007 du 9 mai 2007

10 Rapport de la Commission des Affaires intérieures et de l'aménagement du territoire, du 10 mai 2006: débat de consultation sur la mise en oeuvre de l'IVL, document parlementaire numéro 5547

11 Conférence de presse du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 16 mai 2007

## II. Le pacte logement: une mesure en elle-même insuffisante

Afin d'encourager les communes à procéder à des programmes de construction, l'Etat accorde aux communes qui concluent un pacte logement et qui s'engagent de ce fait d'augmenter leur population d'au moins 15% sur une durée de dix années 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. A compter de 2017, l'aide étatique ne sera plus que de 3.600 euros. Les derniers paiements seront effectués en 2021. Les fourchettes d'accroissement de la population seront déterminées selon les principes du programme directeur d'aménagement du territoire et les scénarios démographiques de l'IVL. Le montant de l'aide sera majoré de 50% pour les communes dont le développement a été déclaré prioritaire par l'IVL.

Si la Chambre de Commerce approuve la participation financière de l'Etat aux communes dans son principe, elle doute toutefois que les montants mis en oeuvre constituent un incitatif financier suffisant pour mettre les communes en mesure d'investir plus dans la construction de logements. Elle regrette que le montant de l'aide accordée soit indépendant de la situation financière des communes bénéficiaires: les communes aisées auront en effet plus de moyens financiers propres à leur disposition pour mener à bien leur politique de logement que d'autres. Ces déséquilibres financiers communaux mettent en péril la mise en oeuvre d'une politique nationale de logement.

Une politique active de logement de la part des communes présuppose en effet deux conditions: des réserves foncières suffisantes des communes et des moyens financiers suffisants. En ce qui concerne les réserves foncières suffisantes ou non, la Chambre de Commerce déplore que l'étude Ceps Instead sur les terrains constructibles mandatée par le Ministre du Logement ne soit toujours pas disponible. L'affirmation de la part des rédacteurs du présent projet de loi que „ni l'Etat, ni les communes, ni les autres promoteurs publics ne disposent de réserves foncières substantielles“ est donc une donnée invérifiable pour la Chambre de Commerce.

Il est peu probable que 4.500 euros constituent un incitatif financier suffisant pour encourager les communes à financer la création de nouveaux logements. Il est tout aussi douteux qu'une hausse de l'impôt foncier et le cas échéant le prélèvement de la taxe de non-affectation et de non-construction (cf. ci-après) permettent à eux seuls de doter les communes des moyens financiers nécessaires pour acquérir les réserves foncières.

En outre, cette aide étatique ne doit pas seulement financer l'achat des terrains, la création des logements et des équipements collectifs. Les rédacteurs du projet de loi passent en effet sous silence le fait, pourtant essentiel pour l'équilibre des finances communales, que les frais communaux liés à un accroissement de la population s'étalent sur une période d'au moins vingt ans (frais d'entretien et de renouvellement des infrastructures collectives socio-éducatives, de transport, frais de personnel etc.). Il est certes vrai que l'augmentation de la population sera prise en compte dans la détermination de la participation de la commune au système de la péréquation financière intercommunale. Cette rentrée dépend cependant du développement économique du pays et il est difficile d'établir des pronostics fiables des rentrées financières de l'impôt commercial communal sur une génération.

La Chambre de Commerce déplore qu'aucune sanction ne soit prévue dans le projet de loi en cas d'inexécution des engagements pris par la commune en vertu du pacte logement. Il est vrai que l'article 6.3 du modèle du pacte logement contenu dans le commentaire des articles du projet de loi permet à l'Etat de demander le remboursement de sa contribution financière au cas où, pour des raisons de force majeure, l'administration communale se trouverait dans l'impossibilité de réaliser l'ensemble des projets prévus au pacte logement. Au regard de la définition particulièrement restrictive de la notion de force majeure en droit civil luxembourgeois (un événement irrésistible, imprévisible et extérieur au débiteur), de telles demandes de remboursement seront en pratique rarissimes. Ainsi, une hausse importante des prix du foncier, ou encore une chute abrupte et généralisée de la natalité rendrait impossible l'objectif d'une augmentation de 15% de la population. Pourtant, ces deux événements sont raisonnablement prévisibles et ne sauraient donc justifier une demande de remboursement.

La Chambre de Commerce estime en outre que la violation par la commune de ses obligations, en particulier en cas d'utilisation des fonds à des fins étrangères à celles prévues dans le pacte logement, devrait elle aussi déclencher une obligation de restitution des aides étatiques. Par ailleurs, on peut douter qu'à défaut de sanction prévue dans le texte du projet de loi, toutes les communes mettent en oeuvre des mesures politiquement aussi impopulaires que celles d'obligation de construire, de prélèvement d'une taxe communale spécifique d'occupation ou de non-affectation à la construction de



certaines immeubles. La Chambre de Commerce estime que s'agissant de deniers publics, la sanction du non-respect par les communes du pacte logement devrait être énoncée par la loi (et non par les pactes logements).

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce estime que les actions des communes prévues dans les pactes logement ne sauraient à elles seules suffire à satisfaire la demande en logements. Elle insiste sur l'importance de l'initiative privée en la matière (cf. infra point IX 5).

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que ni l'exposé des motifs, ni le modèle de pacte de logement énoncé dans le commentaire des articles traite des espaces commerciaux et/ou artisanaux de proximité qui devront nécessairement être aménagés si on veut éviter que l'accroissement de la population communale n'entraîne un accroissement considérable de la circulation routière et donc des émissions CO<sub>2</sub>. Pourtant, un des critères IVL est justement de pouvoir concilier, dans la mesure du possible, sur un espace assez limité les fonctions de l'habitat, du travail et du vivre ensemble (magasins, activités sportives, culturelles etc.)

Quant à la durée de ces pactes de logement, n'y a-t-il pas une contradiction entre l'exposé des motifs, énonçant d'une part qu'„après dix ans, le Gouvernement fera le bilan de ce „Pacte logement“ avec les communes et décidera, le cas échéant, de prolonger ces mesures“, alors que d'une autre part, l'article 2 du projet de loi prévoit d'ores et déjà une durée de vie du pacte logement jusqu'en 2021? Vu l'enjeu majeur de la politique du logement pour le développement durable du pays, une échéance aussi lointaine pour procéder à un premier bilan paraît une approche hasardeuse. La Chambre de Commerce estime au contraire qu'il est primordial de doter le Grand-Duché de Luxembourg enfin d'outils efficaces de suivi permanent du développement du territoire et des politiques mises en vigueur (voir plus loin, au point V.3. de la rubrique „Considérations générales“. Un simple bilan après dix ans du seul volet pacte logement du présent projet de loi est un objectif bien trop modeste et ne donnera qu'un résultat lacunaire.

### III. Droit de préemption: un possible facteur de renchérissement

L'instauration du droit de préemption au profit des pouvoirs publics prévue dans le présent projet de loi est justifiée par les rédacteurs du projet de loi par le constat que les communes ne disposent pas de réserves foncières suffisantes pour mener une politique de logement proactive. L'exposé des motifs donne trois explications à cet état des choses:

- „*les achats massifs de la part de promoteurs privés*“: cette allégation n'est étayée par aucune donnée statistique ou étude. Même à la supposer établie, ce phénomène résulte de la nature d'une économie de marché libérale fonctionnant par un système de l'offre et de la demande, où la demande tient compte de l'essor favorable de l'économie luxembourgeoise qui attire de nombreux investisseurs, notamment étrangers;
- le „*défait d'autorisations communales et étatiques*“: ce défaut est essentiellement dû au cadre légal trop contraignant de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée. Il est regrettable que les rédacteurs du projet de loi aient préféré instituer un droit de préemption, donc une intervention directe des pouvoirs publics sur le marché, au lieu de réfléchir, en étroite collaboration avec tous les acteurs économiques concernés, à une réforme en profondeur de la loi du 19 juillet 2004 précitée. La Chambre de Commerce développe dans le présent avis quelques pistes en ce sens. Le délai relativement court imparti pour rendre le présent avis ne lui a malencontreusement pas permis de creuser davantage les modifications nécessaires;
- la „*réention à des fins de spéculation*“: là encore, la Chambre de Commerce ne peut que constater qu'il s'agit d'une pure allégation non étayée par des chiffres ou statistiques.

La Chambre de Commerce estime qu'une étude indépendante sur les prétendus phénomènes énoncés aux premier et troisième tirets en vue de les quantifier serait un préalable indispensable à toute réforme en matière de politique de logement (cf. supra).

À supposer même que les affirmations des rédacteurs soient exactes, la Chambre de Commerce doute que la mise en place d'un tel droit de préemption au profit des pouvoirs publics contribuera à une baisse des prix du foncier. Il est en effet à craindre que de nombreuses communes ne disposeront pas des moyens financiers nécessaires pour exercer leur droit de préemption. Le montant de l'aide

étatique accordée aux communes ayant conclu un pacte logement est bien trop modique comparé aux prix de vente des terrains.

Indépendamment de l'exercice ou non du droit de préemption par les pouvoirs publics, la procédure à suivre prévue par le présent projet de loi est fastidieuse et longue: toute aliénation est en effet soumise à la condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption. Le fait qu'il soit laissé un mois aux bénéficiaires publics du droit de préemption pour délivrer un avis de réception du dossier transmis par le notaire chargé de rédiger l'acte d'aliénation pour contrôler simplement si le dossier transmis par le notaire est ou non complet, et encore un mois pour exercer le droit de préemption proprement dit, allonge indûment la procédure.

Ce rallongement des démarches en vue de réaliser une vente constitue un coût de renchérissement du bien immobilier. Rappelons qu'il convient d'ajouter à ce nouveau délai légal incompressible de deux mois le temps nécessaire au notaire en charge de l'acte d'aliénation pour rassembler toutes les pièces justificatives requises par le présent projet de loi qui devront être transmises aux pouvoirs publics bénéficiaires du droit de préemption, et le cas échéant le délai laissé au bénéficiaire d'un droit de préemption conventionnel pour exercer son droit. Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce estime qu'un délai d'un mois laissé aux pouvoirs publics pour constater que le dossier transmis par le notaire est complet et pour exercer le droit de préemption devrait être largement suffisant. C'est d'ailleurs aussi un délai d'un mois qui est accordé par le co-indivisaire pour exercer son droit de préemption (article 815-14 du Code civil). Il paraît inéquitable d'accorder aux pouvoirs publics un délai plus long qu'aux personnes bénéficiant d'un droit de préemption „de droit commun“.

En outre, le vendeur sera tenté de répercuter les frais de notaire supplémentaires relatifs à ces nouvelles diligences légales sur l'acheteur. La conséquence sera une hausse du prix de vente.

Le vendeur d'un bien immobilier qui connaît un besoin financier urgent sera tenté de vendre ce bien à travers une vente publique, exempte de la procédure du droit de préemption, afin d'accélérer la réalisation du bien. Or, les ventes publiques sont en pratique souvent un facteur de renchérissement des prix.

Par ailleurs, n'y a-t-il pas un risque qu'un emploi massif du droit de préemption par les pouvoirs publics ne fasse augmenter la pression sur le marché foncier? Les communes disposent-elles des compétences et des moyens financiers nécessaires pour réaliser rapidement de leur propre initiative d'importants projets immobiliers? Dans le cas contraire, on assistera à un phénomène de rétention de terrains de la part des autorités publiques préemptant, qui sera source de pénurie de terrains, et, par voie de conséquence, de hausse des prix. Les autorités publiques feront-elles au contraire appel à la sous-traitance pour réaliser les projets immobiliers, ou bien revendront-elles les terrains préemptés à des promoteurs privés? Des projections préalables à l'adoption du présent projet de loi auraient permis de quantifier tous ces risques. La Chambre de Commerce estime qu'une obligation des communes de construire des logements dans un certain délai prédéfini par le législateur sur des terrains acquis via le droit de préemption permettrait de réduire le risque de rétention de terrains par les communes et la hausse conséquente des prix.

L'existence de ce droit de préemption ne devra pas mettre en échec la prospection de terrains en vue de la réalisation de projets immobiliers par des entrepreneurs privés. Cette prospection peut s'étaler sur une période plus ou moins longue et il serait inacceptable que les efforts humains et financiers investis par les promoteurs privés soient en fin de parcours mis à mal par l'exercice du droit de préemption par les pouvoirs publics sur une ou plusieurs parcelles du projet immobilier planifié depuis longue date par les entreprises privées. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce propose que la procédure du droit de préemption soit lancée dès le stade du compromis de vente, établi sous la réserve de l'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation du projet.

Au cas où le projet immobilier de l'entrepreneur privé s'étale sur plusieurs parcelles, impliquant le cas échéant plusieurs vendeurs, les pouvoirs publics devraient exercer leur droit de préemption sur toutes les parcelles. Dans le cas contraire, la réalisation du lotissement tout entier sera compromise par l'exercice du droit de préemption par les pouvoirs publics ne portant que sur quelques parcelles. Dans un souci de simplification de la procédure, il faudrait garantir dans ce cas de figure qu'un seul notaire soit chargé de la confection des actes relatifs au projet immobilier en question.

La Chambre de Commerce déduit de l'intitulé du chapitre 2, titre 2 du présent projet de loi („*Droit de préemption*“, „*Vente de gré à gré*“), que les apports de biens immobiliers à des personnes morales ne tombent pas sous le champ d'application du droit de préemption, l'apport ne s'analysant en effet



pas en une vente. D'un côté, une exclusion générale des apports du droit de préemption risquerait de donner lieu à des montages ayant comme principal (voire exclusif) but d'éviter l'application dudit droit. D'un autre, la Chambre de Commerce estime que l'exercice du droit de préemption ne devrait ni retarder, ni mettre en péril la création de sociétés dans des montages économiques planifiés sur plusieurs mois, voire des années visant à réaliser des activités commerciales (par exemple: création d'une société en vue de réaliser un centre commercial). Dès lors, la Chambre de Commerce propose que les apports à des sociétés ayant une finalité commerciale (et non de promotion ou de vente immobilière) devraient être exemptés de la procédure de préemption. Les rédacteurs du projet de loi pourraient s'inspirer utilement de la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes pour déterminer des critères permettant de définir pour quelles sociétés bénéficiaires de l'apport d'un terrain le droit de préemption ne jouerait pas.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle l'exigence de modifier l'article 106 de la loi du 13 décembre 1988 sur les communes afin de supprimer l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains<sup>12</sup>. Cet accord prolonge en effet encore davantage le délai de réalisation de la vente.

#### **IV. La modernisation du droit d'emphytéose et droit de superficie**

La Chambre de Commerce approuve en son principe la réforme du droit d'emphytéose et du droit de superficie, afin que ces deux formules deviennent la règle générale pour la mise à disposition du foncier par des promoteurs publics.

Elle donne toutefois à considérer que le succès de ces mesures dépend largement de deux facteurs:

- que les communes et autres pouvoirs publics disposent de moyens financiers suffisants pour acquérir des terrains sur lesquels l'emphytéose ou la superficie seront constitués;
- qu'il y ait lieu un changement de mentalité de la population, qui reste encore largement focalisé sur l'acquisition pure et simple d'un bien immobilier avec le terrain.

Les deux régimes mis en place sont dans leur globalité cohérents: ils énoncent clairement de part et d'autre les droits et obligations de l'emphytéote/du superficiaire et du propriétaire du fonds. Il est logique que ces nouveaux régimes soient inclus dans le Code civil.

La pratique actuelle de certaines autorités publiques de demander de l'emphytéote ou du superficiaire une redevance largement inférieure au prix du marché risque par ailleurs de créer une distorsion de concurrence entre le secteur public et le secteur privé. Ce dernier est en effet par essence animé par un but de lucre, but qui s'impose dans une bien moindre mesure aux autorités publiques.

On peut aussi regretter que l'emphytéote et le superficiaire d'un immeuble destiné à servir d'habitation ne bénéficie d'aucun abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription. Pourtant, l'acquéreur d'un immeuble en usufruit, voire en nue-propriété (soit deux droits réels moins „forts“ que l'emphytéose et le droit de superficie en bénéficient en vertu de l'article 5 de 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.)

#### **V. Les mesures fiscales**

##### ***1. La taxe communale spécifique de non-affectation à la construction: une taxe unique et harmonisée***

Les articles 15 à 29 du projet de loi autorisent les communes à partir du 1er janvier 2009 à frapper d'une taxe communale les immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes mais non occupés ou utilisés effectivement pendant une période de dix-huit mois consécutifs et les terrains à bâtir 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.

Les rédacteurs du présent projet de loi prennent à leur compte une revendication formulée depuis longue date par le Conseil Economique et Social<sup>13</sup>. La Chambre de Commerce soutient cette mesure dans son principe.

<sup>12</sup> Avis annuel CES 2007 page 18

<sup>13</sup> Rapport CES 1999 Chapitre 5 page 1

Elle doute toutefois que le régime mis en place par le présent projet de loi permette de débloquent des logements non habités ou des terrains à bâtir non construits. Il existe, de la connaissance de la Chambre de Commerce, aucune étude sur le nombre de ces terrains à bâtir et des logements inoccupés. Le phénomène a-t-il une ampleur telle que l'introduction d'une taxe aurait l'effet escompté par le commentaire des articles, à savoir „*augmenter l'offre des logements, dans l'espoir non dissimulé de réduire le coût du logement*“?

Pour qu'une telle mesure soit efficace, la Commission du Bâtiment avait déjà signalé en 2004<sup>14</sup> qu'il faudrait qu'une masse critique de propriétaires décide, en raison de l'existence de cette taxe, de vendre leurs terrains (ou du moins à construire ou à donner les logements en location). Cet effet ne saurait cependant être atteint si l'introduction de la taxe demeure facultative pour les communes, si la date de son introduction n'est pas uniforme sur tout le territoire national et si son montant varie fortement d'une commune à l'autre. Aucune de ces conditions n'est pourtant remplie par le présent projet de loi. Le Conseil Economique et Social, dans son avis annuel 2007, prône lui aussi que seule une taxe unique, harmonisée et à caractère obligatoire sera en mesure de produire les effets escomptés tout en évitant les distorsions intercommunales. En tout état de cause, la Chambre de Commerce souscrit à la recommandation du Conseil Economique et Social de procéder à une évaluation périodique de l'efficacité de cette mesure<sup>15</sup>.

A supposer même qu'il s'agisse d'une taxe nationale, elle sera, dans l'état actuel du projet de loi relativement facile à contourner: il suffit de réserver le logement ou le terrain à bâtir à des fins personnelles ou pour ses enfants (le projet de loi ne contient pas de sanction en cas de non-respect de cette „obligation d'usus“), de commencer une construction et de l'abandonner en cours de route, ou de déclarer un logement comme résidence secondaire (maison de weekend) etc.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que les communes ayant introduit cette taxe auront la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement cette taxe dans certaines circonstances, non limitativement énumérées par le projet de loi. Il est de la sorte à craindre que cette taxe communale s'applique de manière plus ou moins rigoureuse dans les différentes communes: alors qu'une commune exempte de cette taxe une situation donnée, la même situation risque d'être soumise à taxe dans une autre commune. Un tel traitement inégalitaire serait non seulement difficilement compréhensible pour le commun des mortels, mais aussi préjudiciable au développement durable du territoire national.

## **2. Impôt sur le revenu et impôt commercial communal: une distorsion de la concurrence**

L'article 30 du projet de loi sous avis introduit une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur personne physique si l'acquéreur du bien immobilier est l'Etat, une commune ou un syndicat de communes, ou encore s'il s'agit d'une vente d'un bien immobilier au Fonds du Logement dans le cadre de la procédure de préemption prévue au Titre 2 du présent projet de loi.

En revanche, si le vendeur personne physique est un exploitant d'une entreprise commerciale ayant pour objet la création de lotissements, le bénéfice réalisé lors de l'aliénation de terrains à bâtir n'est exonéré d'impôt qu'à hauteur de 50%. A contrario, la vente de terrains autres que des terrains à bâtir ne bénéficie pas de cette exemption.

L'article 30 du projet de loi est critiquable tant du point de vue juridique que du point de vue économique.

Du point de vue juridique, il y a lieu de s'interroger si le régime d'imposition prévu n'entraîne pas une rupture de l'égalité devant les impôts puisque l'imposition de la plus-value est différente en fonction:

- de la qualité du vendeur: si une personne physique vend un bien immobilier à des autorités publiques, la plus-value sera exonérée, tandis que la plus-value réalisée lors de la vente d'un terrain à bâtir par un promoteur à des autorités publiques, ne sera exemptée qu'à hauteur de 50%;
- de la qualité de l'acheteur: si une personne physique vend un bien immobilier à des autorités publiques, la plus-value sera exonérée; en revanche, si la même personne physique vendait le même bien immobilier à un tiers, la plus-value sera imposée (sous réserve, le cas échéant, d'un report d'imposition sollicité au titre de l'article 102 8° de la loi du 4 décembre 1967

<sup>14</sup> Commission du Bâtiment, Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction, point 6.2.2.

<sup>15</sup> Avis annuel du Conseil Economique et Social 2007, page 20

- concernant l'impôt sur le revenu, telle que modifiée, ci-après, „L.I.R.“). Si un promoteur vend un terrain à bâtir à des autorités publiques, la plus-value est exemptée à hauteur de 50%, tandis que s'il vend le même bien à un tiers, il ne bénéficie pas de cette exemption;
- de la nature du bien cédé: si un promoteur vend un terrain à bâtir à des autorités publiques, la plus-value sera exemptée à hauteur de 50%, tandis que s'il vend un autre terrain, la plus-value sera en principe imposée.

La Chambre de Commerce s'interroge si toutes ces différenciations sont bien compatibles avec l'exigence du traitement égal de tous les citoyens devant la loi (article 10bis de la Constitution). Tous les vendeurs dans les situations précitées se trouvent en effet dans la même situation de départ et doivent partant être traités de la même façon. Il est de jurisprudence constante que le traitement distinct ne se justifie que pour autant que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elles soient rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à son but<sup>16</sup>. Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles du projet de loi sous avis n'énoncent le but de ces mesures, ou procèdent à la vérification de ces critères. L'analyse de ces critères exposée ci-après est basée sur la supposition que l'article 30 du présent projet de loi tend à inciter le public à vendre des biens immobiliers aux autorités publiques, afin que ces dernières se dotent de réserves foncières nécessaires à un rôle plus actif sur le marché immobilier. En passant en revue les différents critères consacrés par la jurisprudence, le doute est de mise si ce but pourra être atteint sans violation de l'article 10bis de la Constitution:

- la rationalité: la Chambre de Commerce ne perçoit pas la raison d'être de prévoir une exemption fiscale partielle réalisée par les promoteurs exclusivement sur les terrains à bâtir. En effet, la constitution de réserves foncières par les autorités publiques exige, dans une logique de développement à long terme de la politique de logement, d'acquérir aussi d'autres terrains. La justification avancée par le commentaire des articles à cette exemption forfaitaire de 50% de la plus-value lui paraît tout aussi nébuleuse: „*une exemption totale serait impropre parce qu'elle ne tiendrait pas compte des dépenses d'exploitation relatives aux terrains, comme les frais de financement et les frais de gestion, dépenses déduites au titre des années antérieures.*“ L'approche adoptée par les auteurs du présent projet de loi qui revient à évaluer de manière forfaitaire les frais de financement à 50% de la plus-value ne convainc guère. Aucune évaluation forfaitaire ne saurait être équitable: elle est nécessairement soit à l'avantage, soit au désavantage des promoteurs;
- l'adéquation et la proportionnalité par rapport au but: l'exemption fiscale dont bénéficie la personne physique qui vend son bien immobilier aux autorités publiques crée une distorsion de concurrence importante et une perturbation du marché immobilier qui défavorise considérablement les promoteurs privés de logements. (cf. ci-après). Par ailleurs, le projet de loi n'avance aucune projection ou estimation des retombées positives de cette exemption sur l'acquisition de réserves foncières et sur les activités de construction de logements par les autorités publiques. La Chambre de Commerce estime que les dispositions fiscales prévues à l'article 30 du projet de loi ne sauraient se justifier que dans une situation économique extrême où le secteur privé du logement serait totalement défaillant dans la construction de logements, de sorte que les autorités publiques devraient impérativement assurer cette tâche. Tel n'est évidemment pas le cas au Luxembourg, où le nombre des autorisations de bâtir délivrées pour la construction de logements n'a cessé d'augmenter (2.193 en 2000 contre 3.199 en 2005<sup>17</sup>).

Pire encore, la plus-value réalisée lors de la vente de terrains autres que des terrains à bâtir réalisée par des promoteurs ne bénéficie d'aucune exemption fiscale, tandis que la vente de tout type de bien immobilier réalisée par une personne physique est exonérée (pourvu qu'elle se fasse à des pouvoirs publics).

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce estime le traitement fiscal de la plus-value réalisée par les promoteurs inéquitable et discriminatoire par rapport au traitement fiscal de la plus-value réalisée par des personnes physiques, et partant inconstitutionnel.

D'un point de vue économique, la Chambre de Commerce voit une contradiction entre d'un côté l'instauration d'un droit de préemption au profit des autorités publiques sur des terrains autres que des terrains à bâtir afin de leur permettre d'acquérir des réserves foncières, tandis que d'un autre, les promoteurs privés ne sont pas incités à vendre de tels terrains aux autorités publiques puisque leur plus-

16 En ce sens: Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, Commentaire à l'article 10bis de la Constitution, pages 50 et s., Luxembourg 2006; jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle, en ce sens notamment: 26 mars 1999, arrêt 7/99 Mémorial No 41; Cour Constitutionnelle du 28 mai 2004 No 20/04 Mémorial No 94

17 Source: Statec série C.4200

value sera imposée de la même façon, peu importe qu'ils vendent le bien à ces autorités ou à des tiers.

Toujours d'un point de vue économique, la Chambre de Commerce tient à rappeler les dispositions de 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, prorogée pour l'année 2007, qui prévoyait des mesures fiscales en matière d'impôts directs afin d'inciter les propriétaires de terrains à bâtir de les aliéner moyennant une imposition de la plus-value fortement atténuée. La Chambre de Commerce regrette que ces mesures ne soient pas reconduites, alors même que le bilan de ces mesures n'a pas été tiré, malgré les promesses en ce sens lors de l'introduction de ce cadre légal<sup>18</sup> et lors de sa prorogation<sup>19</sup>. Le fait que les transcriptions auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines aient augmenté entre 2002 et 2006 de 17.000 à presque 18.500 peut pourtant constituer un premier indice que ces mesures ont connu un certain succès<sup>20</sup>.

Par la non-prolongation des mesures prises par la loi du 30 juillet 2002 précitée, les plus-values à court terme réalisées sur des biens immobiliers ne bénéficient plus de l'abattement décennal de cinquante mille euros (cent mille en cas d'imposition collective) et seront imposées en tant que revenu ordinaire (au lieu d'une imposition au quart du taux sous la loi du 30 juillet 2002 précitée). Les plus-values à long terme sur les immeubles bénéficient certes encore de l'abattement précité, mais elles sont imposées au demi taux (au lieu du quart du taux sous la loi du 30 juillet 2002 précitée). L'aggravation du traitement fiscal des plus-values sur les immeubles est donc substantielle. Il est à craindre que les propriétaires de terrains qui ne réussiront pas à les vendre à des pouvoirs publics (par exemple parce que ces derniers n'y sont pas intéressés ou parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers nécessaires à de telles acquisitions), les vendent néanmoins à des tiers en répercutant cette charge fiscale accrue sur les prix, entraînant de la sorte une hausse considérable des prix, alors même que la lutte contre une telle hausse est un objectif primordial du présent projet de loi et que le programme gouvernemental de 2004 a érigé „l'endiguement des prix (du logement) en défi le plus important de la politique du logement“.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que les rédacteurs du projet de loi ne semblent pas avoir pris en compte que l'exemption totale d'imposition prévue en cas de vente aux pouvoirs publics rend économiquement parlant moins intéressant le régime de transfert de plus-value immobilière prévu à l'article 102 (8) L.I.R. qui permet entre autres une stimulation de l'investissement privé dans le logement locatif.

Il n'est pas à exclure que le marché immobilier connaîtra une hausse de l'offre avant la date fatidique du 31 décembre 2007 qui sera causée par des vendeurs soucieux de réaliser la plus-value sous le régime fiscal de faveur de la loi du 30 juillet 2002 précitée. Cet événement éphémère pourrait avoir un effet de contre-balancier pour le marché immobilier de 2008: avec moins de biens disponibles à la vente, les prix pourraient repartir à la hausse.

Enfin, la Chambre de Commerce note au passage que la non-prolongation de l'article 2 (1) de 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 entraîne aussi une modification de l'imposition des plus-values mobilières. Ces plus-values ne bénéficieront en effet plus de l'abattement prévu à l'article 130 L.I.R. (50.000 euros ou 100.000 euros en cas d'imposition collective).

L'article 31 du projet de loi modifie l'article 161 L.I.R. pour exempter de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal les entreprises de lotissement des communes dans les cas où les communes disposent de terrains ou achètent des terrains et procèdent elles-mêmes au lotissement de ces parcelles. Cet article prend donc le contre-pied de la jurisprudence établie depuis plusieurs années par les juridictions administratives, estimant que les communes procédant à un lotissement s'adonnent à une activité commerciale imposable (en ce sens notamment Tribunal administratif 20 mai 1998 Nos 10163 et 10164). Le commentaire des articles justifie cette mesure par un souci de ne „pas pénaliser“ les communes et de mettre les communes sur un pied d'égalité avec le traitement fiscal du Fonds du Logement, exonéré d'impôts (à l'exception des intérêts rémunérateurs) en vertu de l'article 60 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, telle que modifiée.

18 Projet de loi No 4973 relatif aux mesures, en matière d'impôts directs, destinés à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'habitations, exposé des motifs

19 Programme gouvernemental 2004

20 Rapport d'activité 2006 du Ministère des Finances page 173

Cette nouvelle exemption fiscale des communes et de l'Etat est une exception par rapport à l'article 159 L.I.R., disposant que les entreprises de nature commerciale de l'Etat, des communes, des syndicats de communes et des autres personnes morales de droit public sont passibles de l'impôt sur le revenu des collectivités. La doctrine<sup>21</sup> et la jurisprudence<sup>22</sup> justifient cet assujettissement à l'impôt des autorités publiques par le souci d'éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises publiques et les entreprises privées. La Chambre de Commerce partage cette analyse.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la compatibilité de l'exemption fiscale des entreprises de lotissement de l'Etat et des communes instaurée par l'article 31 du présent projet de loi avec l'interdiction de principe des aides d'Etat énoncée par l'article 87.1. du Traité instituant la Communauté Européenne. La Commission européenne, pour délimiter le champ d'application de l'interdiction énoncée par cet article 87.1. précité, a énoncé dans sa Communication pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises (98/C 384/03) quatre critères:

Premier critère: procuration à ses bénéficiaires d'un avantage allégeant les charges qui grèvent normalement leur budget:

La Commission précise dans sa communication que l'avantage peut notamment être constitué par une exonération d'impôt. La Cour de Justice des Communautés Européennes justifie cette approche par la considération qu'„une exonération fiscale, qui, bien que ne comportant pas de transfert de ressources d'Etat, place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables“ (C.J.C.E. 15 mars 1994 Banco de Crédito Industrial SA C 387/92). Sont donc visées toutes les mesures susceptibles de favoriser, „directement ou indirectement“, des entreprises ou des produits<sup>23</sup>.

En l'espèce, l'avantage est constitué par le fait que les revenus générés par les activités de lotissement des communes et de l'Etat sont exonérés d'impôt, tandis que ces mêmes activités de lotissement supporteraient ces impôts si elles étaient réalisées par un lotisseur du secteur privé. En pratique, les montants en jeu sont considérables et souvent situés au-dessus des règles de minimis communautaires<sup>24</sup>: ainsi, dans une affaire ayant opposé une administration communale à l'administration des Contributions directes au sujet de l'imposition ou non des revenus générés par la commune dans le cadre d'un lotissement, le montant en jeu s'élevait à presque 80 millions de LUF (Tribunal administratif 20 mai 1998 Nos 10163 et 10164).

Deuxième critère: octroi de l'avantage par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat:

La Commission précise dans sa communication qu'une perte de recettes fiscales équivaut à la consommation de ressources d'Etat.

La Chambre de Commerce conclut que le premier et le deuxième critères sont remplis.

Troisième critère: Une mesure qui affecte la concurrence entre les Etats membres:

La Commission estime ce critère rempli dès lors que le bénéficiaire de l'aide exerce une activité économique qui fait l'objet d'échanges entre les Etats membres.

Etant donné que la Commission du Bâtiment a estimé le taux de pénétration représenté par la part des entreprises non résidentes dans l'ensemble des entreprises de construction actives sur le territoire luxembourgeois à 43% en 2002<sup>25</sup>, ce critère est pareillement rempli.

Quatrième critère: une mesure spécifique ou sélective au sens qu'elle favorise certaines entreprises ou certaines productions:

La Communication de la Commission précise que ce caractère peut notamment résulter d'une exception aux dispositions fiscales de nature législative, réglementaire ou administrative. Elle donne

21 Jean-Pierre Winandy: Les impôts sur le revenu et sur la fortune, Editions Promoculture 4e édition page 819

22 Tribunal administratif 20 mai 1998 Nos 10163 et 10164; jugement réformé par la Cour administrative (17 décembre 1998 No 10776), mais non sur la question de l'imposition des activités de lotissement des communes

23 Jean-Paul Keppenne: Guide des aides d'Etat en droit communautaire Bruylant 1999, page 18

24 Les aides accordées sur une période de trois ans et n'excédant pas un plafond de 200.000 euros ne sont pas considérées comme des aides d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du Traité (Règlement CE 1998/2006)

25 Rapport Commission Bâtiment: Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction, juillet 2004, page 18



l'exemple d'entreprises publiques bénéficiant de l'exonération des impôts locaux et des impôts sur les sociétés et estime que „de telles règles, qui privilégient les entreprises ayant le statut légal d'entreprise publique et exerçant une activité économique, sont susceptibles de constituer des aides d'Etat“.

En l'espèce l'article 31 du présent projet de loi introduit une nouvelle exemption d'impôt et déroge de la sorte au principe général d'imposition des entreprises de nature commerciale énoncé par l'article 159 L.I.R. Cette exemption fiscale ne s'applique pas à toutes les entreprises de lotissement, mais uniquement à celles des communes et de l'Etat.

Les mêmes raisonnements peuvent être tenus à l'encontre de l'exemption fiscale du Fonds du Logement énoncée à l'article 60 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, telle que modifiée.

Force est donc de constater que l'exemption fiscale des entreprises de lotissement de l'Etat, des communes et du Fonds du Logement constituent une aide d'Etat au sens de l'article 87.1. du Traité. Elles ne rentrent de l'avis de la Chambre de Commerce dans aucune des catégories d'aides licites énoncées de manière limitative par l'article 87.2. du Traité et seront souvent trop élevées pour bénéficier des règles de minimis. Les rédacteurs du présent projet de loi se verront bien obligés de retirer cette mesure, sous peine de se voir infliger des sanctions par la Commission.

La Chambre de Commerce propose un autre système d'exemption fiscale de nature ni à décourager les communes de s'investir dans une politique de logement, ni à défavoriser le secteur privé: elle suggère une exemption fiscale pour les entreprises de lotissement de logements à coût modéré dont bénéficieraient tant le secteur public que le secteur privé. Un tel système fiscal serait dès lors une mesure fiscale qui profite de la même façon à tous les contribuables et ne serait de ce fait pas une aide prohibée en vertu de l'article 87 du Traité<sup>26</sup>.

En outre, elle constituerait un incitatif non négligeable pour les promoteurs privés de procéder à la construction de logements à coût modéré. Il va de soi que cette notion devrait connaître une définition législative suffisamment précise, afin de décourager tout risque de fraude. La plus-value réalisée par toute personne sur un bien immobilier qui sera par la suite affecté à la construction de logements sociaux devrait pareillement être exonérée, peu importe la qualité de l'acquéreur et du vendeur.

### ***3. La réforme de l'impôt foncier***

Le projet de loi réforme la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs et la loi sur l'impôt foncier afin de permettre une imposition plus différenciée des terrains à bâtir par rapport aux autres immeubles non bâtis. C'est ainsi que l'article 35 du projet de loi sous avis augmente le taux d'assiette des terrains à bâtir à des fins d'habitation à quinze pour mille pendant les deux premières années et de cent pour mille à partir de la troisième année (au lieu de dix à l'heure actuelle). A partir de la troisième année, tous les propriétaires de terrains à bâtir verront donc leur impôt foncier augmenter du taux communal de l'impôt foncier, multiplié par 10. A titre d'exemple, un propriétaire d'un terrain à bâtir situé sur le territoire de la Ville de Luxembourg verrait sa charge fiscale sur ce terrain augmenter par le facteur cinquante<sup>27</sup>.

Cette augmentation substantielle de l'impôt foncier avait été annoncée par le programme gouvernemental „à des cas de rétention immobilière dans un but de spéculation“. Le gouvernement a suivi en partie une recommandation du Conseil Economique et Social exprimée en 1999 dans son avis précité. Le Conseil Economique et Social avait cependant aussi exigé que cet impôt „fort et dissuasif sur la rétention des terrains à des fins de spéculation (...) ne devrait pas s'appliquer indistinctement aux terrains à usage agricole, ni à d'autres situations non spéculatives“. Du moins en ce qui concerne la dernière hypothèse, les rédacteurs du présent projet de loi n'ont pas suivi l'avis du Conseil Economique et Social. On peut déplorer en effet que le texte du projet de loi ne prévoit pas des cas de non-application des majorations du taux d'assiette pour les situations dans lesquelles le défaut de construction n'est point motivé par un but de spéculation. Ces situations peuvent être fort nombreuses: des problèmes de partage d'une succession ou d'une indivision (notamment suite à un divorce), des projets de construction bloqués par des autorités communales refusant de délivrer les autorisations nécessaires, des situations dans lesquelles les autorisations ont certes été délivrées, mais qu'elles font l'objet de recours,

<sup>26</sup> En ce sens: Jean Paul Kepenne, *ibidem*, page 23

<sup>27</sup> En appliquant le taux d'imposition B3 actuellement en vigueur pour la Ville de Luxembourg



„réservation“ d'un terrain à bâtir par des parents ou des grands-parents afin de permettre à leurs enfants ou petits-enfants de construire un logement dans un avenir plus ou moins proche, etc. Toutes ces situations ne sous-tendent aucune idée de spéculation. Elles seront néanmoins frappées d'un impôt aussi élevé que la personne retenant un bien immobilier à des pures fins spéculatives. Le texte du projet de loi est certes légal, mais soulève néanmoins un problème d'équité.

Tout comme pour la taxe de non-occupation, la Chambre de Commerce craint que le relèvement substantiel de l'impôt foncier sur les terrains à bâtir n'aura de répercussions négatives sur les prix de vente de ces terrains. Il est en effet à craindre que le vendeur ne répercute cet impôt sur le prix de vente.

## VI. Modification de la loi concernant l'aide au logement

Afin de faciliter aux pouvoirs publics l'acquisition de réserves foncières, la limitation de la participation financière de l'Etat à l'acquisition de terrains prévue par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée est levée. L'aide s'appliquera dorénavant à tous les terrains. Elle passe de quarante pour cent à cinquante pour cent. La participation reste acquise si les droits des acquéreurs des logements sont constitués par la voie d'une emphytéose ou d'un droit de superficie. Le projet de loi innove en ce qu'il prévoit le remboursement de la moitié de la participation étatique si l'emphytéose ou la superficie est constituée au profit d'un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement. La Chambre de Commerce s'oppose à cette distorsion de concurrence qui est ainsi mise en place entre les promoteurs privés et les promoteurs publics.

Elle exige par ailleurs que les promoteurs privés puissent eux aussi bénéficier des participations financières prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée. Cette loi dispose que l'Etat „est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains de bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location<sup>28</sup>“. En vertu de l'article 16 de cette même loi, un règlement grand-ducal aurait dû définir les promoteurs privés. Or, un tel règlement grand-ducal n'a pas été pris à ce jour, excluant *de facto* les promoteurs privés du bénéfice de ces participations financières. La Chambre de Commerce estime une telle exclusion du secteur privé du bénéfice des aides étatiques injustifiée. D'un point de vue juridique, elle s'interroge sur la compatibilité de telles aides qui ne bénéficient qu'à des promoteurs publics avec l'interdiction des aides d'Etat (cf. supra, en ce qui concerne les critères des aides d'Etat illicites). D'un point de vue économique, un plus grand nombre de promoteurs investissant dans les logements à coût modéré contribuerait certainement à résorber la demande de tels logements sur le marché immobilier. La Chambre de Commerce exige que le règlement en question soit pris dans les meilleurs délais, afin que les promoteurs privés puissent s'investir dans la construction de logements à coût modéré dans les mêmes conditions que les promoteurs publics, en particulier en bénéficiant des mêmes participations financières que les autorités publiques et en bénéficiant des mêmes exemptions fiscales (cf. supra).

Par ailleurs, il conviendrait de procéder à une étude sur les besoins présents et futurs des logements à coût modéré. De cette étude pourrait être déduite une définition légale ou réglementaire de la notion de logement à coût modéré (actuellement inexistante dans notre législation). Au vu des rares statistiques officielles actuellement disponibles, il semble qu'il conviendrait de retenir deux catégories de logements à coût modéré: la première viserait la catégorie des foyers de petite taille. Un critère à retenir pourrait être un seuil de mètres carrés entre 65 à 140 mètres carrés. Une seconde catégorie viserait les familles plus nombreuses à revenu modeste qui cherchent un logement plus grand<sup>29</sup>. C'est apparemment essentiellement cette dernière catégorie de foyers qui s'installe hors des frontières luxembourgeoises en raison du prix des logements trop élevé au Grand-Duché.

La fiche d'impact financière évalue le coût annuel du subventionnement de l'acquisition de terrains par les autorités locales à 5.500.000 euros. La Chambre de Commerce regrette toutefois que l'hypothèse de départ de ce calcul (à savoir acquisition de 10 hectares par an, au prix de 11.000 euros par are) ne soit pas autrement étayée par les rédacteurs du présent projet de loi.

28 Article 15 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée. C'est nous qui soulignons.

29 Athome magazine avril 2007: ce sont les maisons à 3 et 4 chambres qui sont en effet les objets les plus prisés: elles représentent 73% des ventes, et 70% des locations.

L'article 32 du projet de loi élargit les missions du Fonds du Logement. Il sera désormais autorisé à détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions, d'acquérir toute sorte de terrains (et pas exclusivement de terrains à bâtir) et de contribuer à la gestion des logements locatifs.

La Chambre de Commerce estime que certaines de ces extensions des missions risqueront de créer une distorsion de concurrence non justifiée entre le Fonds du Logement d'une part et les promoteurs privés d'autre part.

Si les avantages accordés au Fonds du Logement (et qui sont par le présent projet de loi encore étendus), à savoir une exonération fiscale totale et un financement possible via le budget de l'Etat, se justifient en cas de carence des promoteurs privés à construire les logements nécessaires pour faire face à la pénurie de logements, le présent projet de loi va nettement plus loin. Par sa possibilité d'acquérir toute sorte de terrains, qui s'ajoute à son droit de préemption prévu au titre 2 du présent projet de loi, il deviendra l'acteur économique par excellence sur tout le marché immobilier, alors même qu'il est soustrait en large partie au jeu de la libre concurrence. La Chambre de Commerce ne saurait admettre une telle distorsion de la concurrence en faveur d'un acteur public.

En revanche, l'élargissement des missions du Fonds du Logement à la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions est à approuver. La Cour des Comptes avait par le passé épinglé de telles prises de participations par le Fonds du Logement qui se font depuis plusieurs années en dehors de tout cadre légal<sup>30</sup>. Etant donné que de telles prises de participations vont bien au-delà d'un simple acte de gestion, et doivent s'inscrire dans la politique globale du Fonds du Logement, la Chambre de Commerce suggère de modifier l'article 65 de la loi du 25 février 1979 précitée afin de soumettre les prises de participations à approbation du Ministre ayant le logement dans ses attributions.

Le projet de loi modifie en outre l'article 55 de la loi du 25 février 1979 précitée afin d'autoriser le Fonds du Logement à assurer la gestion du parc public de logements locatifs. Dans son avis annuel 2006 le Conseil Economique et Social avait suggéré cette solution parmi d'autres pour permettre une meilleure gestion des logements sociaux locatifs<sup>31</sup>. En particulier les petites communes ne disposent souvent pas du personnel et de la compétence nécessaires pour assurer la gestion efficace de ces logements. Il est donc opportun de permettre aux communes de faire appel au Fonds du Logement, qui dispose du savoir-faire nécessaire, pour assurer cette tâche.

Toutefois, la Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons de l'extension de cette suggestion du Conseil Economique et Social par les rédacteurs du présent projet de loi à tout le parc locatif public. Il est certes vrai que les communes ne disposent à l'heure actuelle en grande partie que de logements sociaux et qu'elles ne sont pas dotées du personnel et des compétences suffisantes pour en assurer la gestion. On ne peut toutefois exclure que les communes se lancent (notamment dans le cadre d'un pacte logement) dans la construction et la location d'autres logements. C'est pour ces autres logements que la gestion par le Fonds du Logement se justifie dans une bien moindre mesure. Le secteur privé dispose d'autant de compétences techniques et de savoir-faire que le Fonds du Logement pour assurer cette gestion. La Chambre de Commerce craint une distorsion de concurrence créée de la sorte entre le Fonds du Logement, exempt de tout impôt en vertu de l'article 60 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, telle que modifiée, avec le secteur privé de la gestion de l'immobilier (la Chambre de Commerce renvoie à son analyse menée sous V.2. en ce qui concerne l'incompatibilité de cette exemption fiscale avec l'interdiction du droit communautaire des aides d'Etat). Il serait plus judicieux et moins perturbateur pour les règles d'une économie de marché que les communes lancent systématiquement des marchés publics pour la gestion de leur parc locatif, les spécificités du Fonds du Logement étant l'accompagnement des bénéficiaires du logement social locatif.

<sup>30</sup> Rapport spécial sur les établissements publics, année 2004 page 22

<sup>31</sup> Avis annuel 2006 du Conseil Économique et Social

## **VII. Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée est adaptée pour combler quelques lacunes et lever des ambiguïtés. Une réforme par petites touches de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ne contribue pas à la sécurité juridique: cette loi a déjà fait l'objet d'une modification par une loi du 19 juillet 2005, elle sera réformée par la présente loi, alors même que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a encore annoncé une autre réforme de cette même loi<sup>32</sup>. Tout en approuvant les modifications apportées par le présent projet de loi, la Chambre de Commerce appelle à une réforme plus profonde de cette loi, à élaborer en étroite collaboration avec tous les acteurs concernés (cf. infra, IX 2).

Ladite loi est entre autres modifiée pour disposer que chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie totale est supérieure ou égale à un hectare devra prévoir la réalisation de logements à coût modéré sur 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements construits. Les conditions de vente, ou de location sont arrêtées par la convention à conclure avec la commune, en vertu de l'article 36 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée.

Si la mesure présente en théorie l'avantage d'assurer une certaine mixité sociale qui constitue un aspect non négligeable de la cohésion sociale, la Chambre de Commerce doute qu'elle soit un moyen efficace pour faire baisser les prix de l'immobilier. Il est en effet à craindre que les promoteurs répercutent la plus-value non réalisée ou nettement amoindrie sur les logements à coût modéré sur les autres logements du lotissement, provoquant de la sorte une hausse des prix des logements destinés à des ménages à revenus moyens. La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles n'analyse en détail l'efficacité et les conséquences d'une telle mesure sur le marché immobilier.

Le présent projet de loi donne par ailleurs aux communes la possibilité de sanctionner de manière plus efficace les propriétaires qui ne se conformeront pas à une obligation de construire prononcée par le conseil communal à la construction. A défaut d'effet dans les trois ans de l'ordre définitif du conseil communal, les communes disposeront dorénavant (à côté de la procédure d'expropriation qui n'est plus mise en oeuvre tant pour des raisons pratiques que pour des raisons juridiques) de la possibilité de percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation de construction. Le projet de loi fixe aux communes une fourchette de 0,5 euro par mètre carré à 15 euros par mètre carré. Cette taxe continue à être due, même pendant la procédure d'expropriation. La taxe sera d'office applicable si dans les trois ans de la décision communale, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

La Chambre de Commerce approuve l'introduction de cette nouvelle taxe de non-affectation dans son principe.

Le délai de trois ans endéans lequel les travaux devront être commencés ne devrait cependant pas être un délai de rigueur. La Chambre de Commerce suggère de prévoir que la commune peut, sur demande motivée du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans, à l'instar de ce que prévoient les rédacteurs du présent projet de loi à l'alinéa 5 de l'article 104 pour les promoteurs qui n'ont pas fini les travaux d'infrastructure dans un délai de deux ans. Elle invite en outre de préciser à qui incombe le paiement de la taxe si le terrain est grevé à la fois d'un droit de superficie et d'un droit d'emphytéose.

Il est toutefois critiquable que l'introduction ou non de cette taxe soit laissée à la libre appréciation des édiles locaux (sauf pour les communes ayant signé un pacte logement). La pénurie de logements est un problème national appelant une solution nationale mise en oeuvre de manière uniforme sur tout le territoire. Les rédacteurs du présent projet de loi ont cependant poussé bien loin le principe de l'autonomie communale en laissant une si grande marge de manoeuvre aux communes quant à l'instauration d'une telle taxe, son entrée en vigueur et enfin sa hauteur (la même taxe peut être trente fois plus élevée d'une commune par rapport à une autre (15/0,5 euros)).

<sup>32</sup> Conférence de presse de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du 16 mai 2007

## VIII. Impacts économiques des mesures du projet de loi

### 1. Impact budgétaire

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi ne comporte pas une fiche d'impact financière permettant d'évaluer l'impact de chacune des mesures.

Le projet de loi sous avis contient uniquement deux projections financières: la première porte sur l'aide étatique accordée aux communes dans le cadre des pactes logements à conclure avec les communes. Les rédacteurs du projet de loi sous avis ont évalué son impact financier à 10.000.000 euros, sans pour autant donner le moindre détail quant au mode de calcul (notamment sur le nombre de communes concluant un pacte logement, le rapport communes IVL/communes non IVL, et l'accroissement de la population). Il est pour le moins étrange que ce montant reste constant sur toutes les années: au moins à partir de 2017, (c'est-à-dire au moment où l'aide passera de 4.500 euros à 3.600 euros), ce montant devrait légèrement baisser.

La seconde projection financière porte sur la participation étatique à l'acquisition de terrains par un promoteur public: la dépense est estimée à 5.500.000 euros. Cette estimation est basée sur une activité supposée d'acquisition des autorités locales de 10 hectares par année, au prix unitaire de 11.000 euros par are. Là encore, la Chambre de Commerce regrette de ne pas disposer de chiffres précis sur le nombre des terrains acquis par le passé permettant de déterminer si cette évaluation correspondra à peu près à la réalité. Elle ne dispose en particulier pas des moyens de vérifier si cette projection financière prend ou non en compte le fait que les promoteurs publics sont par le présent projet de loi incités à construire davantage, ce qui entraînera par voie de conséquence une augmentation des aides étatiques.

Le projet de loi ne comporte aucune projection d'impact budgétaire pour:

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

La quasi-absence d'estimation budgétaire des mesures prévues au présent projet de loi, dont les dispositions grèveront pourtant sur plusieurs années le budget étatique et hypothéqueront lourdement le développement du territoire luxembourgeois n'est que difficilement compatible avec le principe de prudence budgétaire.

En revanche, la Chambre de Commerce peut comprendre la quasi-impossibilité d'évaluer l'impact des mesures sur les budgets communaux. Cet impact est en effet plus ou moins important en fonction de l'introduction ou non de la taxe de non-occupation et de non-construction, de la taxe de non-affectation à la construction, du taux de ces taxes et de celui de l'impôt foncier.

### 2. Impacts économiques

De l'ensemble des mesures contenues dans le présent projet de loi, les communes, le Fonds du Logement ou l'Etat qui décident de procéder eux-mêmes à un lotissement bénéficient par rapport aux promoteurs privés de nombreux avantages: un accès privilégié aux terrains par le biais de leur droit de préemption, incitation pour les personnes physiques de vendre à des autorités publiques, exemption de l'impôt sur le revenu et de l'impôt commercial communal. La Chambre de Commerce déplore cette distorsion de concurrence entre les promoteurs publics et les promoteurs privés, qui ne saurait se justifier que si la preuve était rapportée que le secteur public construise moins cher (en faisant abstraction de tous ces avantages énumérés) et soit actif sur un créneau du marché de l'immobilier délaissé par le secteur privé. A défaut d'analyses menées préalablement au présent projet de loi (cf. I supra), cette preuve fait défaut. La Chambre de Commerce renvoie à ses développements ci-dessus quant à la non-conformité de certaines de ces mesures avec la Constitution et le droit communautaire et à ses propositions ci-après d'impliquer davantage les promoteurs privés dans la politique de logement.

Un certain nombre de mesures risquent d'entraîner une hausse des prix fonciers. Il en est ainsi:

- de la non-prolongation des mesures fiscales prises par la loi du 30 juillet 2002: l'augmentation du taux d'imposition qui passe du quart du taux au demi taux risque d'être répercutée sur les prix de vente;
- des frais supplémentaires engendrés par la procédure de préemption;
- d'une augmentation considérable de l'impôt foncier;
- de l'introduction d'une taxe de non-affectation qui ne serait pas harmonisée sur tout le territoire;
- de l'obligation pour les promoteurs de construire 10% de logements à coût modéré pour tout PAP supérieur à un hectare;
- du poids relativement plus grand des acteurs publics par rapport aux acteurs privés et de leur rôle accru.

Faute de données fiables et de l'absence de toute projection des auteurs du présent projet de loi de l'impact de toutes ces mesures, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de quantifier ce risque.

Toujours est-il que ces frais supplémentaires viendront s'ajouter aux frais occasionnés par l'application actuellement déficiente de la loi du 19 juillet 2004: maîtrise insuffisante de ladite loi par le personnel communal en charge de délivrer les autorisations communales nécessaires, réticence de ce même personnel d'autoriser des PAP et de délivrer des autorisations de construire, personnel absorbé par l'élaboration des nouveaux PAG, délivrance en cascade des nombreuses autorisations nécessaires à la construction, au lieu d'une procédure concomitante (cf. infra IX.2).

## **IX. Les propositions de la Chambre de Commerce**

Pour les raisons développées ci-dessus, la Chambre de Commerce doute que le projet de loi crée dans sa version actuelle un cadre complet et cohérent pour stabiliser le marché foncier luxembourgeois. Elle regrette qu'un certain nombre de pistes de réflexion évoquées au cours des dernières années par le Conseil Economique et Social et la Commission du Bâtiment n'aient pas été prises en compte par le projet de loi. Ces pistes s'articulent autour de plusieurs axes: une plus grande simplification administrative des démarches à entreprendre en vue d'une construction et une autre politique d'urbanisation. Ensuite, il convient de se doter d'outils efficaces pour suivre le marché et évaluer l'impact des différentes mesures contenues au présent projet de loi. Enfin, il convient d'associer davantage les promoteurs privés dans la politique du logement.

### **1. Une simplification administrative plus courageuse**

Un coût non négligeable du marché foncier est causé par des démarches administratives fastidieuses, longues et semées d'embûches juridiques, en particulier celles résultant de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée, qui s'ajoutent en général à d'autres procédures d'autorisation: autorisation d'établissement classé, permission de voirie, autorisations du Ministère de l'Environnement etc. La Chambre de Commerce se rallie à la recommandation du Conseil Economique et Social dans son avis annuel 2007 à l'adresse du gouvernement „*d'adopter une démarche plus intégrée dans ce domaine en faisant bénéficier les projets dûment approuvés par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire d'une présomption d'obtention de toutes les autres autorisations éventuellement requises, telles que permission de voirie, de cours d'eau, d'abattage d'arbres. Il est en effet inconcevable que les représentants de toutes les administrations concernées par un projet d'une certaine envergure émettent en amont au sein de la commission d'aménagement un avis positif sur ce projet, sans que pour autant les autorisations nécessaires ne soient délivrées automatiquement en aval aux requérants.*“ Une telle approche s'inscrirait pleinement dans la logique de la simplification administrative et l'approche transversale de la politique de logement annoncée en 2004 dans le programme gouvernemental.

A moyen terme, la Chambre de Commerce prône la transformation de la commission d'aménagement, assumant à l'heure actuelle un rôle consultatif, en guichet unique de l'urbanisme. Il serait le point de contact unique pour toute personne désireuse de recevoir des informations sur les aides en



matière de logement, sur les permis de construire etc. Il serait en outre le point de contact unique pour toutes les demandes nécessaires en matière d'urbanisme: toute personne désireuse de construire devrait pouvoir y déposer un dossier unique. Ce dépôt vaudrait demande pour toutes les autorisations nécessaires: PAG, permis de construire auprès de la commune concernée, sollicitation des autres avis nécessaires (par exemple: l'avis du service d'hygiène, du service des sapeurs-pompiers, autorisation de voirie à délivrer par la Ville de Luxembourg, permission de voirie à délivrer par le Ministre des Travaux Publics, permission de cours d'eau à délivrer par le Ministre de l'Environnement, demande d'établissement d'un cadastre vertical, autorisation d'établissement classé etc.) Toutes ces administrations seraient obligées de communiquer entre elles de leur propre initiative les informations pertinentes sur le dossier. Les pertes de temps considérables qui sont dues au fait que l'obtention de toutes ces autorisations se déroule actuellement sous forme de cascade – en particulier: impossibilité de solliciter une autorisation d'établissement classée sans avoir au préalable obtenu les autres autorisations requises<sup>34</sup> – seraient de la sorte considérablement réduites. La Chambre de Commerce plaide aussi pour une plus grande transparence: l'instauration d'un guichet unique devrait permettre au déposant de s'informer à tout moment sur l'état d'avancement de la procédure de son dossier.

Ce guichet unique devrait adopter une approche „client“ et se doter des moyens humains et techniques suffisants pour mener à bien sa mission. Il devrait en particulier se doter d'un tableau de bord permettant de fournir des informations accessibles au public sur le nombre des autorisations de construire délivrées, les types de logements, l'état des PAP et PAG en cours etc. Ces données devraient être continuellement mises à jour. Les prix actuellement pratiqués sur le marché s'expliquent en partie par l'absence quasi-totale de telles données. Cette opacité du marché est source d'insécurité économique tendant à se répercuter sur les prix.

## ***2. Une réforme plus poussée de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal***

Les modifications apportées à la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal permettent de combler certaines lacunes et de lever quelques ambiguïtés de cette législation. Il est regrettable que la réforme de cette loi ne soit pas poussée plus loin. Tout en notant avec satisfaction l'annonce du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire de réformer cette loi, on ne peut s'empêcher de douter de l'efficacité de la démarche de modifier une loi aussi fondamentale pour le domaine de la construction par petites touches et à des intervalles aussi rapprochées. Une telle technique risque de préjudicier à la cohérence interne du texte et à la sécurité juridique. La Chambre de Commerce exhorte les instances gouvernementales de procéder, avant toute réforme de cette loi, à une concertation avec tous les milieux professionnels concernés, en vue de créer enfin „un cadre juridique permettant aux entreprises d'agir et de travailler en toute sécurité<sup>35</sup>“ et de réduire les coûts de construction en termes de temps et de démarches et formalités administratives à accomplir. En raison du délai relativement bref imposé à la Chambre de Commerce pour rendre le présent avis, elle n'a pas été en mesure de creuser toutes les pistes possibles de simplification de la loi du 19 juillet 2004. Elle propose d'ores et déjà:

- La suppression de l'article 17 de la loi du 19 juillet 2004, entraînant de la sorte une réduction de la procédure de six mois (en partant de l'hypothèse que tant la commission d'aménagement que le conseil communal auront besoin des trois mois qui leur sont accordés pour rendre leurs avis respectifs). La Commission du Bâtiment avait déjà en juillet 2004<sup>36</sup> au sujet de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain anticipé qu'„une seule réclamation à l'encontre d'un projet donné suffit pour allonger ces procédures, nonobstant le fait si, en fin de compte, le recours était fondé ou non. Ainsi, la mentalité de plus en plus répandue dans la population consistant à s'opposer à tout projet de construction dans leur voisinage, indépendamment de l'envergure ou de la destination de l'objet, sous prétexte qu'il entrave leur qualité de vie, risque de paralyser à nouveau les procédures, de sorte que la réformer par l'enlisement des procédures d'autorisation qu'elle risque de provoquer, n'apportera guère d'amélioration vis-à-vis de la situation actuelle.“ Une suppression pure et simple de l'article 17 n'irait pas au détriment du public: les per-

34 Article 17 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, telle que modifiée

35 Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au projet de loi No 5449 portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement humain, page 9

36 Commission du Bâtiment Rapport sur la situation conjoncture et structurelle de la construction, juillet 2004



sonnes désireuses de s'opposer à un projet ont déjà eu l'occasion de faire savoir leur point de vue devant le collègue échevinal lors des auditions postérieures au vote provisoire. Ces doléances ont par ailleurs été soumises au conseil communal avant le vote définitif.

- La loi du 19 juillet 2004 pourrait être simplifiée davantage en prévoyant que le projet d'exécution (article 35) et la convention à conclure avec la commune (article 36) ne forment qu'un seul document. Une telle modification permettrait de réduire les délais d'au moins trois mois.
- La suppression de l'établissement d'un PAP pour les petits projets immobiliers contribuerait à une baisse du prix de revient de tels projets. L'établissement d'un PAP est en effet une procédure lourde, longue et coûteuse qui ne se justifie que pour les projets d'une certaine envergure. Concrètement, la Chambre de Commerce propose:
  - la restriction à la possibilité de prévoir dans les PAG des petites communes des terrains ou ensemble de terrains pour lesquels un PAP n'est pas requis, aux seuls terrains destinés à recevoir au maximum deux unités (article 27, troisième alinéa, deuxième tiret). La philosophie sous-jacente à cette restriction avancée par le commentaire des articles au projet de loi No 4486 ayant donné lieu à la loi du 19 juillet 2004 ne convainc guère: „*la pratique démontre toutefois que le cadre réglementaire peut être moins restrictif si les compétences professionnelles dont disposent les communes permettent une orientation individuelle des projets (à lire: possibilité de ne pas exiger un PAP), alors que dans une situation où le personnel en place est moins qualifié, le besoin d'un cadre précis pour orienter ses propositions de décisions se fait davantage sentir*“. En d'autres termes, le manque de qualifications du personnel communal, pourtant chargé d'appliquer un texte de loi, est compensé par celles des professionnels du secteur de la construction contraints d'établir des PAP. Ces derniers sont contraints de répercuter les coûts et risques financiers et juridiques liés à l'établissement des PAP sur le prix de vente;
  - dans un même ordre d'idées, il convient de modifier l'article 106(3) troisième tiret (possibilité de ne pas établir un PAP pour les parcelles à recevoir au maximum deux unités d'habitation) et l'article 108bis (3) alinéa 2 dernière phrase (le groupe d'habitations étant défini comme deux maisons ou plus);
  - la modification de l'article 105 de la loi du 19 juillet 2004: un simple morcellement de terrain ne devrait pas donner lieu à un PAP .
- Toujours dans le souci d'éviter des recours à répétition à des fins purement dilatoires, la Chambre de Commerce propose de modifier le dernier alinéa de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004, afin d'éviter qu'un permis de construire, qui a été prorogé au bout d'un an par le bourgmestre, puisse faire l'objet d'un nouveau recours. Il est en effet peu logique que le même permis de construire puisse faire l'objet de deux recours: une première fois au moment de sa délivrance, et une seconde fois au moment de sa prorogation, étant donné que le contenu du permis de construire n'a pas changé. En outre, la Chambre de Commerce ne perçoit pas la nécessité impérieuse de limiter toute autorisation de construire au délai très bref d'un an. Le législateur de 2004<sup>37</sup> a repris ce délai de l'ordonnance bruxelloise du 27 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, sans pour autant justifier ce délai. En pratique, ce délai peut s'avérer trop court pour entamer de manière significative la construction. Il n'est par exemple pas rare que les permissions de voirie ou de cours d'eau n'aient pas été délivrées dans le délai d'un an. La loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ne comportait aucun délai. La Chambre de Commerce propose d'augmenter ce délai à cinq ans.
- La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du présent projet de loi n'aient pas profité de l'occasion pour modifier l'article 28 (2) de la loi du 19 juillet 2004 qui oblige les seuls entrepreneurs privés à être propriétaires de l'ensemble des terrains pour lesquels ils souhaitent élaborer un PAP. Le Comité Economique et Social partageait déjà ce même souci dans son avis annuel 2006<sup>38</sup>. Cette exigence qui ne s'impose qu'aux promoteurs privés a été introduite par une loi du 19 juillet 2005, créant de la sorte une distorsion de concurrence non justifiée entre le secteur public et le secteur privé. Dans leur avis commun de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers<sup>39</sup> relatif à ce projet de loi, elles avaient déjà manifesté leur opposition face à cette „*obligation susceptible de*

37 Travaux parlementaires No 4486, indice 3, page 65

38 Section 4312

39 Document parlementaire numéro 5449, indice 1

*poser dans la pratique des problèmes considérables aux promoteurs privés (exemple: la détermination du propriétaire en cas de succession vacante) et de bloquer certains projets de construction (exemple: refus par un propriétaire détenant une petite parcelle de la zone d'un projet de construction)“.* La Chambre de Commerce exige donc que l'article 28(2) soit modifié dans le sens qu'un PAP devrait pouvoir être adopté sans que l'initiateur ne dispose de la propriété ou d'un mandat sur l'ensemble des terrains. Il devrait suffire qu'il dispose de la majorité des surfaces au moment de l'adoption du PAP.

- La modification de l'article 21 alinéa 1 in fine de la loi du 19 juillet 2004, qui pose le principe de la non-indemnisation des propriétaires dont l'affectation de terrains subit une modification en raison d'un nouveau projet d'aménagement général. En raison de l'obligation pour le conseil communal de procéder à un examen approfondi du plan d'aménagement général prévue à l'article 9 (2) de la loi du 19 juillet 2004, de telles modifications risqueront de se produire de manière plus fréquente. L'absence d'une indemnisation érigée par l'article 21 est uniquement tempérée par les longs développements du commentaire des articles audit article<sup>40</sup> (dépourvus de toute valeur normative) qui reconnaissent pourtant un droit à indemnisation en présence d'un droit acquis en présence d'un dommage direct, matériel et certain. Ce commentaire des articles estime qu'uniquement un titulaire d'une autorisation de construire pourrait prétendre à une telle indemnisation. Or, il est économiquement incontestable que le promoteur, qui voit toutes ses démarches longues et coûteuses en vue de l'établissement d'un PAP anéanties par l'adoption d'un nouveau PAG, subit un préjudice financier certain. Cette menace ne donne guère aux promoteurs la sécurité de planification nécessaire pour mener à bien des projets immobiliers. Cette insécurité économique est susceptible de constituer un élément du renchérissement des prix du foncier. Pour contrecarrer ce facteur, la Chambre de Commerce propose à titre principal que les nouveaux PAG ne puissent pas remettre en cause les PAP préexistants, et à titre subsidiaire, la suppression de l'interdiction d'indemnisation énoncée à l'article 21 alinéa 1 in fine.
- La Commission du Bâtiment avait aussi proposé d'obliger chaque commune de tenir un registre des procédures d'autorisation, renseignant les dates auxquelles lesdites procédures sont entamées et clôturées. Ce registre indiquerait aussi si le dossier remis par le requérant est complet ou non. Un tel registre permettrait aussi une exploitation statistique plus aisée sur la durée moyenne des procédures. De telles analyses statistiques permettraient de tirer des enseignements de l'application concrète sur le terrain des textes de loi en vigueur et permettraient de préparer le cas échéant les réformes nécessaires pour contrecarrer des développements préjudiciables au marché immobilier.

La Chambre de Commerce tient à souligner que les modifications à apporter à la loi du 19 juillet 2004 ne devraient en aucun cas remettre en question la date butoir (7 août 2010) pour la finalisation par les communes des nouveaux PAG<sup>41</sup>. De nombreuses communes sont à l'heure actuelle réticentes à autoriser des PAP ou à délivrer des autorisations de construire, étant donné qu'elles concentrent leurs efforts sur l'établissement du PAG. Elles connaissent encore de nombreuses hésitations dans l'application de la loi du 19 juillet 2004. Un nombre non négligeable de projets de constructions est donc pour le moment bloqué, ou pour le moins considérablement ralenti par les instances communales. Il est certain qu'une meilleure application de la loi du 19 juillet 2004 et une plus grande maîtrise des problèmes urbanistiques dont la complexité va en s'accroissant par les personnes en charge des dossiers d'urbanisme permettrait à court terme de débloquer certains projets immobiliers actuellement en cours de procédure. La Chambre de Commerce estime que l'interrogation faite en 2005 par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers à l'occasion de leur avis commun relatif au projet de loi portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du communal et le développement urbain demeure, deux ans plus tard, toujours d'actualité: „La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent si les communes, mais également le Ministère compétent et la commission d'aménagement, vont arriver à effectuer une gestion de qualité des dossiers très techniques et complexes dans les délais fixés. C'est pourquoi il est essentiel à ce que l'Etat et les communes se donnent rapidement les moyens appropriés, et ce pour éviter, après les blocages actuels, un embouteillage administratif majeur dans le futur.“<sup>42</sup>

40 Travaux parlementaires No 4486, indice 3 pages 53 et suivants

41 A mi-chemin de la période laissée aux communes pour élaborer leurs PAG, seules deux communes sur 116 ont présenté leurs PAG (Conférence de presse du Ministre de l'Intérieur du 16 mai 2007)

42 Travaux parlementaires 5449, No 1, page 4

Une autre accélération des procédures d'autorisation de projets de lotissements et une plus grande sécurité juridique et économique des promoteurs pourraient être atteintes si le Luxembourg se dotait d'une procédure qui s'inspirerait du „Bauvorbescheid“ ou „Bauvoranfrage“ connue droit urbanistique allemand: cette procédure permet à un promoteur de solliciter auprès de l'administration en charge de délivrer l'autorisation de construire une décision préalable sur la compatibilité du projet immobilier avec les règles d'urbanisme. Ces Vorbescheide sont délivrés à brève échéance et sur base de documents relativement sommaires. Ce procédé éviterait au promoteur de se lancer dans la procédure longue et coûteuse de l'établissement d'un PAP s'il sait d'avance que son projet n'obtiendra probablement pas les autorisations nécessaires.

### 3. Une autre politique d'urbanisation

La croissance démographique rend indispensable une politique d'urbanisation tendant principalement vers la densification et le renouvellement urbain à l'intérieur des agglomérations. A cette fin, le Conseil Economique et Social avait dans de nombreux avis formulé des propositions intéressantes qui ne sont pas reprises dans le présent projet de loi:

- des mesures fiscales permettant par exemple un amortissement accéléré des projets de rénovation ainsi qu'une réorientation des aides au logement vers la réhabilitation de constructions anciennes<sup>43</sup>;
- modification de la loi du 17 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis afin d'obliger chaque copropriété d'instaurer un fonds de réserve minimal, destiné à financer des travaux d'entretien, de rénovation et d'assainissement<sup>44</sup>;
- développement de modes de construction plus denses, en augmentant les coefficients maxima d'utilisation au sol aux endroits où l'harmonie architecturale ne serait pas affectée, afin de permettre notamment un relèvement des hauteurs<sup>45</sup>. Cette augmentation du coefficient permettrait en outre de diminuer l'incidence du prix du terrain dans le prix final des logements;
- plus grande promotion de types de logements moins consommateurs d'espace, tels que les maisons jumelées ou les maisons en rangée<sup>46</sup>;
- envisager éventuellement l'extension des périmètres des agglomérations, tout en évitant leur développement tentaculaire<sup>47</sup>. Il est un fait que le Grand-Duché dispose encore de plus de réserves foncières que la plupart de ses pays voisins: en effet, seulement 8,7% du territoire luxembourgeois sont actuellement bâtis<sup>48</sup>, contre 12,77% pour l'Allemagne<sup>49</sup> et même 18,8% pour la Belgique<sup>50</sup>. La densité de la population par kilomètre carré est au Luxembourg avec 193 habitants par kilomètre carré encore nettement inférieure à des pays comme l'Allemagne (231) ou encore la Belgique (344)<sup>51</sup>.

La Chambre de Commerce exprime l'espoir que le futur plan sectoriel Logement tiendra compte de toutes ces propositions et qu'il sera élaboré en étroite concertation avec les acteurs les plus importants, à savoir avec les promoteurs privés en raison de leur grande expérience et de savoir-faire en matière de construction, les communes, en raison de leur compétence en matière d'aménagement communal, le Ministère des Transports pour l'aspect IVL et émissions CO<sub>2</sub>, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, le Ministre de l'Environnement et enfin, le Ministre du Logement. Ce dernier devrait, en sa qualité de Ministre des Classes Moyennes, aussi tenir compte des intérêts des PME (possibilité de créer des zones artisanales et/ou industrielles autour des nouveaux pôles de logements à créer).

43 Avis CES 2006 point 4313

44 Ibidem; dans un même sens: Commission du Bâtiment Rapport sur la situation conjoncture et structurelle de la construction, juillet 2004, point 7.2.

45 ibidem

46 ibidem

47 Avis CES 2007 page 25

48 Chiffre pour 2004. Source: Statec

49 Chiffre pour novembre 2006. Source: Statistische Aemter des Bundes und der Länder

50 Chiffre pour 2002. Source Direction générale des statistiques et informations économiques

51 Chiffres pour novembre 2006. Source: INSEE

De surcroît, la Chambre de Commerce réclame l'introduction d'un règlement sur les bâtisses standardisé, à développer par le Ministre de l'Aménagement du Territoire, après avoir consulté les professionnels du secteur de la construction. Un tel règlement standardisé, qui est prévu à l'article 40 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée, mettrait fin à des divergences souvent très importantes entre les règlements sur les bâtisses des cent seize communes et entraînerait donc pour les promoteurs une plus grande sécurité juridique et un gain de temps non négligeable.

#### 4. Se doter d'outils de suivi efficaces

Si une analyse approfondie de l'état du marché actuel est aux yeux de la Chambre de Commerce un préalable indispensable avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi (cf. I. supra), il est tout aussi important d'assurer un suivi efficace des mesures envisagées par le présent projet de loi et de la réforme de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. A cette fin, la Chambre de Commerce suggère que:

- l'Observatoire de l'Habitat suive les prix de tout l'immobilier (logements et terrains) à la vente (et non pas le prix à l'offre, qui est presque toujours plus élevé que le prix finalement payé). La Chambre de Commerce se rallie au constat et à la proposition de la Commission du Bâtiment quant „*au caractère erratique des données statistiques disponibles sur les prix de vente et de la suggestion de charger l'Observatoire de l'Habitat de la mission consistant à résoudre les problèmes liés à la définition et à la méthodologie à appliquer en ce qui concerne l'établissement des statistiques sur les prix des terrains*<sup>52</sup>“;
- que l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines fournisse chaque année des indications sur les emphytéoses et les superficies mises en place;
- que soit créé un article budgétaire spécifique sur lequel seront comptabilisés toutes les sommes que les communes toucheront de la part de l'Etat dans le cadre d'un lotissement donné<sup>53</sup>;
- que soit développé un outil de statistique fiable permettant de savoir combien de fois, pour quels types de terrains et pour quels prix les pouvoirs publics ont exercé leur droit de préemption;
- réalisation dans deux ans d'une étude d'impact de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil;
- une étude sur le nombre de logements et de terrains à bâtir non affectés et sur les raisons de cette non-affectation; que soit créé un outil statistique précis sur les résidents luxembourgeois qui décident de s'installer hors des frontières luxembourgeoises en raison des prix du foncier inaccessible au Grand-Duché et une mise à jour régulière de ces données. Si les chiffres sont, de l'aveu du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, à l'heure actuelle parcellaires et pourraient être complétées au moyen d'enquêtes spécifiques<sup>54</sup>, on peut cependant d'ores et déjà constater que le nombre des résidents luxembourgeois qui s'installent à l'étranger tout en continuant à travailler au Luxembourg ont considérablement augmenté au cours des dernières années et que ce phénomène est en majeure partie dû au prix du foncier et de l'immobilier au Luxembourg<sup>55</sup>. Si le chiffre en nombre absolu (à peu près 2.000) d'installations de Luxembourgeois à l'étranger ne semble à première vue guère inquiétant, ce d'autant plus qu'il est contrebalancé par le nombre des frontaliers venant s'installer au Luxembourg (2.010), l'accroissement considérable de ce phénomène sur un laps de temps relativement court témoigne toutefois d'un phénomène économique indéniable;
- la création d'un comité de suivi officiel de toute la législation en matière urbanistique, regroupant tous les acteurs concernés, chargé d'évaluer en détail l'ensemble des aspects qui doivent être reconsidérés lors de la refonte ultérieure des textes législatifs et de suivre l'application de cette législation sur le terrain<sup>56</sup>.

52 Commission du Bâtiment rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction rapport juillet 2004, page 28

53 Dans ce sens: avis annuel CES 2006 section 4312

54 Réponse de Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur à la question parlementaire No 1562 du 9 février 2007 de Monsieur le Député Jean-Pierre Koepp

55 Les cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg No 4/2006

56 Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au projet de loi No 5449 portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, page 9

### 5. Une plus grande implication des promoteurs privés

La Chambre de Commerce croit déceler dans le présent projet de loi une certaine défiance des rédacteurs du présent projet de loi vis-à-vis des promoteurs privés: ce n'est que de cette manière qu'elle peut s'expliquer la contrainte imposée aux promoteurs privés de construire 10% de logements à coût modéré sur un PAP excédant un hectare, que les plus-values réalisées par les promoteurs sur les seuls terrains à bâtir ne sont fiscalement exemptées qu'à moitié, que les plus-values réalisées par des personnes morales ne soient pas exemptées d'impôt sur le revenu des collectivités, que la gestion de tout le parc locatif est censée être assurée par le Fonds du Logement (au lieu de faire jouer la concurrence en lançant des marchés publics), d'exempter fiscalement les activités de lotissement des communes et de l'Etat (au lieu d'exempter la construction des logements à coût modéré, peu importe la qualité du lotisseur, cf. supra) et enfin, depuis 2005, l'obligation imposée aux seuls promoteurs privés de justifier d'un mandat de 100% (cf. supra).

Or, le défi lancé par le marché du logement ne saurait être relevé par les seules instances étatiques et communales. La politique menée par le passé a en effet montré les limites des plans des programmes de construction. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Chambre de Commerce n'est pas non plus convaincue que l'association des communes à l'effort de construction de logement par le biais des pactes de logement suffise pour faire face à la demande de logements.

Il est donc nécessaire d'associer davantage le secteur privé de construction dans la politique de logement. La Chambre de Commerce rappelle ainsi la proposition du Conseil Economique et Social de permettre la réalisation de projets de construction de logements sociaux par des promoteurs privés<sup>57</sup>. A cet égard, il faudra faire en sorte que les promoteurs privés soient mis sur un pied d'égalité avec les promoteurs publics, en assurant que les plus-values réalisées lors de la vente de biens immobiliers sur lesquels sont réalisés des logements sociaux soient exonérées, que le lotissement de tels logements soit fiscalement exonéré et que le règlement grand-ducal nécessaire à ce que les promoteurs privés puissent bénéficier des mêmes aides que les autorités publiques soit pris (cf. supra VI.)

La création d'un guichet unique d'urbanisme, l'allègement et la simplification des procédures prévues par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la création d'outils de suivi efficaces (cf. supra) sont autant de moyens qui doteront les promoteurs privés de la sécurité de planification nécessaire à la création de logements (tous types de logements confondus) dans un délai et à un coût plus faibles.

Enfin, la Chambre de Commerce se rallie aussi au constat de la Commission du Bâtiment<sup>58</sup> qu'il existe dans les villes des surfaces d'envergure appréciable non encore bâties dont il conviendra d'assurer la mise en valeur. A cette fin, il conviendrait d'encourager „les autorités communales à procéder à un appel d'offres aux architectes pour développer un plan d'aménagement particulier (PAP) pour l'ensemble des terrains compris dans de tels îlots, même si, le cas échéant, ces terrains appartiennent à plusieurs propriétaires. La réalisation d'un PAP est dans ces cas facilitée par la disponibilité d'infrastructures routières longeant cet îlot, de sorte qu'il suffirait d'y prévoir, à côté des immeubles d'habitation, l'aménagement de quelques routes de passage, à utiliser par les futurs habitants. L'avantage de cette démarche d'aménagement proactive résidera en un gain de temps qui peut être évalué à quelque 4 à 5 ans.“ Un exemple de réussite de cette démarche est livré par la reconversion des friches industrielles d'Esch-Belval qui a pu se concrétiser grâce au lancement d'un concours d'idées d'urbanisme. Il est en train d'être mis en oeuvre par une joint venture entre l'Etat, les communes concernées et le secteur privé (Groupe Arcelor) et permettra à terme d'accueillir 5.000 habitants et 20.000 occupants d'utilisation quotidienne. Le recours à des concours d'idées, marchés publics et public-private partnerships (PPP) devraient de l'avis de la Chambre de Commerce se multiplier à l'avenir dans la mise en oeuvre de projets de logements d'une certaine envergure. Le recours aux PPP peut en effet contribuer à une optimisation de l'utilisation des fonds publics investis par l'Etat et/ou les communes dans la politique du logement<sup>59</sup>.

\*

57 Avis annuel 2007 du Conseil Economique et Social, page 21

58 Commission du Bâtiment Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction, rapport juillet 2004 page 36

59 Pour de plus amples développements sur les retombées des PPP tant sur le secteur privé que sur les finances publiques, qui dépasseraient le cadre du présent projet de loi, il y a lieu de se référer à l'avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007.



## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Concernant les articles 1 et 2:*

Les articles 1 et 2 du projet de loi créent un cadre légal au pacte de logement à conclure entre l'Etat et les communes qui s'engagent à augmenter leur population d'au moins 15% sur une période de dix ans du fait de la création de logements nouveaux.

D'un point de vue technique, les deux articles ne donnent pas lieu à commentaire. La Chambre de Commerce renvoie à ses réserves quant à l'efficacité de ce dispositif énoncées à la rubrique „Considérations générales, point II“. Elle regrette en particulier que le projet de loi ne contienne pas de sanctions à l'égard des communes signataires d'un pacte logement qui en violeraient les dispositions, tout en utilisant les contributions étatiques à des fins étrangères à la politique de logement.

### *Concernant l'article 3:*

Les articles 3 et suivants du projet de loi sous avis instaurent au profit des pouvoirs publics un droit de préemption sur certains types de terrains. La Chambre de Commerce renvoie à la rubrique „Considérations générales, point III“, pour son appréciation globale de ce mécanisme.

L'article 3 énumère les bénéficiaires du droit de préemption et les terrains sur lesquels ce droit est susceptible de s'exercer. La Chambre de Commerce donne à considérer que la notion de „zones adjacentes au périmètre d'agglomération“ n'est ni définie par le présent projet de loi, ni par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Elle invite les rédacteurs du présent projet de loi à combler cette lacune juridique, qui risque d'être source de contentieux judiciaire. Elle signale par ailleurs une erreur matérielle au quatrième tiret de cet article: les zones d'aménagement différé sont définies à l'article 39 paragraphe (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et de le développement urbain, telle que modifiée.

En vue de réduire le risque de rétention trop longue des terrains acquis par les autorités publiques via le droit de préemption, la Chambre de Commerce estime que l'exercice de ce droit devrait aller de pair avec l'obligation de construire ces terrains dans un certain délai. L'article 3 est à modifier en ce sens.

### *Concernant l'article 4:*

L'article 4 définit les types d'opérations qui déclenchent le droit de préemption: l'aliénation à titre onéreux de biens visés à l'article 3, de même que toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

Il résulte de la définition de l'opération pouvant donner lieu au droit de préemption („aliénation à titre onéreux“) que le droit de préemption ne joue pas en cas de donation, legs ou apport en société. La Chambre de Commerce s'interroge sur l'inclusion de la catégorie des transferts de propriété différés, qui met en péril la technique de la rente viagère, technique qui permet justement l'accès à la propriété foncière à des personnes ne disposant pas du capital de départ nécessaire pour l'acquérir d'un seul coup. Les rédacteurs du présent projet de loi entendent pourtant encourager toutes les techniques permettant d'acquérir un immeuble qui ne supposent pas un capital de départ important.

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'exemption des transmissions intergénérationnelles et la vente d'immeubles à construire.

Le commentaire des articles justifie l'exclusion des ventes publiques par le souci de „limiter dans un premier temps le surcroît de travail que l'instauration de ce droit va engendrer pour les notaires“. Les auteurs du présent projet de loi ont donc conscience de l'augmentation de la charge administrative, et par conséquent, des frais supplémentaires encourus. Au cas où ces diligences complémentaires des notaires ne rentreraient pas dans leurs émoluments, mais qu'ils les factureraient à part, il est à craindre que ces frais ne seront répercutés sur le prix de vente.

L'exclusion des ventes publiques du champ d'application du droit de préemption ne risque-t-elle pas d'encourager le recours à ce procédé pour contourner la procédure fastidieuse de préemption légale? Les frais supplémentaires seraient répercutés sur le prix de vente. Elle rend par ailleurs particulièrement mal aisé l'acquisition de biens du Fonds du logement au cours de telles enchères: en théorie, il peut certes se porter acquéreur, mais le vendeur ne bénéficie pas de l'exemption fiscale (partielle ou totale) de la plus-value. Cette exemption fiscale ne joue en effet uniquement si le Fonds du Logement acquiert l'immeuble dans le cadre d'une procédure de préemption (article 30 du présent projet de loi).



Pour les raisons évoquées sous „Considérations générales, point III“ la Chambre de Commerce estime que les apports de biens immobiliers à une société ayant une finalité autre que la promotion ou la vente immobilière ne devraient pas donner lieu au droit de préemption.

*Concernant l'article 5:*

L'article 5 définit le rang de priorité entre les différents bénéficiaires de droits de préemption. La primauté du droit de préemption des pouvoirs publics sur tout droit de préemption conventionnel peut se justifier dans son principe pour l'avenir. Il est cependant difficilement concevable que ce droit de préemption public prime aussi sur des droits de préemption conventionnels instaurés avant la future entrée en vigueur du projet de loi sous avis. En effet, ce droit de préemption conventionnel, qui a une valeur économique et qui est entré dans le champ contractuel, voire a été la cause (subjective) majeure pour une des parties de signer un contrat donné, est de la sorte considérablement affaibli. La Chambre de Commerce exige dès lors que les droits de préemption conventionnels instaurés avant l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis ne soient pas mis en échec par le droit de préemption légal accordé par le présent projet de loi aux pouvoirs publics.

*Concernant l'article 6:*

L'article 6 énonce la sanction du non-respect de la procédure du droit de préemption, à savoir une action en annulation. Afin de réduire l'insécurité juridique, la Chambre de Commerce estime que le délai pour introduire cette action en justice en vue de déclarer la nullité d'une vente effectuée en violation de la procédure de préemption devrait être réduite de deux à un an.

*Concernant l'article 8:*

L'article 8 décrit les diligences dont est chargé le notaire afin de permettre aux pouvoirs préemptant de mettre en oeuvre le droit de préemption. A défaut, il est passible de sanctions disciplinaires. Afin d'éviter de se faire accuser d'un manque de diligences, mais aussi en raison de la définition manquante du caractère adjacent au périmètre du terrain le notaire ne sera-t-il pas tenté de signaler tout acte de vente aux autorités publiques disposant d'un droit de préemption? Une telle démarche éviterait au notaire de devoir procéder à l'analyse dans quelle zone se situe le bien à céder et de la qualité de l'acquéreur. La conséquence en serait que les autorités publiques seraient littéralement inondées de plusieurs milliers de dossiers à analyser. Pour les raisons évoquées sous la rubrique „Considérations générales, point III“, la Chambre de Commerce estime que la procédure de droit de préemption devrait être mise en oeuvre dès la phase du compromis de vente et qu'il devrait porter sur toutes les parcelles susceptibles de faire l'objet d'un lotissement.

*Concernant les articles 9 et 10:*

Les articles 9 et 10 du projet de loi sous avis décrivent le déroulement dans le temps de la procédure de préemption: dans le mois de la notification par le notaire du dossier, les pouvoirs préemptant délivrent un accusé de réception. Dans le mois de cette délivrance, les pouvoirs préemptant informent le notaire de l'exercice du droit de préemption. Pour les raisons développées sous la rubrique „Considérations générales, point III“ la Chambre de Commerce exige que le délai maximal total endéans lequel le notaire est informé par le pouvoir préemptant de l'exercice du droit de préemption soit ramené à un mois.

*Concernant l'article 11:*

L'article 11 renseigne de la suite de la procédure si le droit de préemption est exercé. La Chambre de Commerce dénonce que le vendeur ne touche son argent que huit mois après le premier contact entre le notaire en charge de l'aliénation. Un délai de paiement aussi long est de nature à augmenter le risque de fraude à la procédure de préemption de la part de vendeurs qui ont un besoin pressant de liquidités.

*Concernant les articles 13 et 14: Le droit d'emphytéose et le droit de superficie:*

Les articles 13 et 14 du projet de loi modernisent les régimes juridiques de l'emphytéose et de la superficie. La Chambre de Commerce salue cette modernisation dans son principe, sous réserve des remarques formulées ci-après.

Ces articles permettent notamment de clarifier davantage la possibilité de la superposition de plusieurs de ces droits sur un même fonds (par exemple: un superficiaire d'un terrain qui y érige une construction sur laquelle il consent à son tour un droit d'emphytéose, voire un droit de superficie). Cette superposition de droits risque d'aller en croissant (en particulier en milieu urbain) dans les années à venir en raison d'une densité de construction plus accrue.

Les articles du présent projet de loi modernisent les textes actuels, tout en faisant à quelques endroits expressément référence à la liberté contractuelle (par exemple les articles 636-4, 636-12 et 636-21 du Code civil). Est-ce à dire *a contrario* que tous les autres articles seront d'ordre public? Une telle solution serait pourtant préjudiciable à la liberté contractuelle et fermerait par ailleurs la porte à l'invention par la pratique de nouvelles variantes de droits immobiliers. Dès lors, la Chambre de Commerce propose de préciser davantage dans le projet de loi quels articles seront impératifs ou supplétifs. A ses yeux, seuls les articles dont la non-application mettrait en péril l'essence même de l'emphytéose et de la superficie devraient être impératifs.

L'établissement d'un état des lieux prévu aux articles 636-5 et 577-5 du Code civil, peut certes être accueilli dans son principe. En pratique, il ne permettra cependant pas de résoudre toutes les discussions à l'issue de l'emphytéose ou du droit de superficie sur la charge des réparations ou indemnisations, ne serait-ce qu'en raison de la longue durée de ces droits réels. Même si l'état des lieux a été établi avec le plus grand soin, le développement rapide des moyens techniques (notamment d'analyses du sol) fait que des défauts non décelables lors de l'établissement de l'état des lieux apparaîtront ou deviendront seulement détectables à l'expiration de l'emphytéose ou du droit de superficie. Se posera alors inévitablement la question de savoir si l'emphytéote ou le superficiaire a été à l'origine de cette dévalorisation du fonds ou au contraire si le défaut était préexistant à l'établissement du droit réel et par conséquent non imputable à l'emphytéote/superficiaire. L'établissement d'un état des lieux présente en outre un coût financier. En raison de ce coût financier et de l'utilité toute relative d'un tel état des lieux, la Chambre de Commerce estime que les parties devraient être libres de décider d'en établir ou non. Dès lors, elle propose la suppression pure et simple des articles 635-5 et 577-5 du Code civil. L'établissement ou non d'un état des lieux devrait continuer à relever de la liberté contractuelle, au même titre d'ailleurs que la mise en place de servitudes au profit du propriétaire du fonds pour pouvoir procéder aux réparations nécessaires du tréfonds (par exemple: réparation de conduites d'eau sous un terrain donné en emphytéose ou en superficie).

En ce qui concerne la possibilité conférée à l'emphytéote (article 636-6 du Code civil) et au superficiaire (article 577-6 du Code civil) de grever le droit réel de servitudes, la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne convient pas de prévoir une obligation pour le superficiaire/emphytéote d'en avertir le propriétaire du fonds (en ce sens: article L. 451-9 du Code rural français), afin que le propriétaire du fonds soit au courant de la constitution de servitudes. Certaines de ces servitudes, alors même que leur durée n'excède pas la durée du droit d'emphytéose, sont susceptibles de diminuer la valeur de la propriété de l'immeuble (on n'a qu'à songer à une servitude passive d'écoulement des eaux, risquant de dégrader le fonds par l'effet d'une érosion accélérée). Ce n'est que si le propriétaire est au courant des servitudes mises en place qu'il sera en mesure de mettre rapidement en oeuvre l'action judiciaire de déchéance de l'emphytéote (article 636-10 du Code civil) pour dégradation notable de l'immeuble. La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs sur la raison juridique de ne pas prévoir une action judiciaire en déchéance au profit du propriétaire du fonds à l'encontre du superficiaire en cas de dégradations notables causées à l'immeuble.

L'article 636-17 du Code civil détermine les impositions qui seront dues en cas de transferts des différents droits: le transfert du droit à redevance, de même que le transfert de l'emphytéose ne donnent pas lieu à imposition. La seconde phrase précise que la vente de l'immeuble et des constructions donnent lieu à imposition. Le commentaire des articles précise que cet article 636-17 du Code civil reprend l'article 12 de la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose. Or, ce dernier ne traite que de la mutation de l'emphytéose. La seconde phrase de l'article 636-17 du Code civil n'est-elle pas redondante avec la loi sur l'enregistrement qui soumet de toute façon les mutations de droits immobiliers à imposition<sup>60</sup>?

Enfin, la Chambre de Commerce estime que le nouveau cadre de l'emphytéose et du droit de superficie ne préjudicie pas de la faculté de prévoir contractuellement entre parties une option d'achat à

60 cf. Code fiscal tome 5 droits d'enregistrement Chapitre V § XV 2°

l'issue du droit réel au profit de l'emphytéote ou superficiaire portant sur l'immeuble ayant donné lieu à l'emphytéose ou la superficie.

*Concernant les articles 15 à 29: Taxe communale spécifique sur certains immeubles:*

Les articles 15 à 29 créent la base légale afin de donner la possibilité aux communes de prélever une taxe de non-affectation à la construction ou au logement. La Chambre de Commerce renvoie à son analyse menée sous Considérations générales.

L'article 16 du projet de loi détermine les immeubles soumis à cette taxe. La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les locaux commerciaux qui parfois restent, pour des raisons fort diverses, inoccupés pendant une période plus ou moins longue ne seront pas visés par cette taxe. Par l'exclusion des terrains visés à l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée est évitée une application cumulative de la présente taxe avec la taxe annuelle de non-affectation à la construction introduite par l'article 33 point 8 du présent projet de loi. De l'avis de la Chambre de Commerce, la computation des délais de non-occupation des logements et de non-construction des terrains ne commencera à courir qu'à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis.

L'article 17 du projet de loi détermine les redevables de la taxe. La Chambre de Commerce s'interroge sur le redevable de la taxe au cas où une superficie est combinée avec un droit d'emphytéose. L'alinéa 2 de cet article prévoit certes une solidarité et une indivision vis-à-vis de la commune, mais cette solidarité ne joue que vis-à-vis du bénéficiaire de la taxe; il ne règle pas la répartition de la taxe entre les différents titulaires des droits réels respectifs.

L'article 18 du projet de loi énonce de manière non limitative les cas de figure dans lesquels les communes peuvent ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe. Un des cas est constitué par la „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 règlement communal“. Le texte de loi ne précise pas la sanction si après ce délai, le logement n'est pas occupé ou le terrain bâti: le propriétaire devra-t-il payer de manière rétroactive les taxes pour toutes les années ou bien la taxe ne sera-t-elle due qu'à partir de l'expiration de ce délai?

La liste des cas de non-imposition énoncés par cet article peut en pratique s'avérer trop restrictive: d'une part, seules les réservations pour les parents de premier degré sont possibles, alors même que bon nombre de grands-parents, voire oncles et tantes souhaitent faire don d'un terrain à bâtir à leurs petits-enfants, nièces ou neveux. D'autre part, il existe d'autres causes de non-occupation ou de non-construction qui sont elles aussi étrangères à toute idée de spéculation: citons parmi les plus fréquentes en pratique les procès en cours pour régler un problème de succession, ou de liquidation d'une communauté conjugale etc. La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du projet de loi d'élargir la liste des cas, afin que ne soient de facto visés que les cas de rétention spéculative.

Pour des raisons de cohérence, la Chambre de Commerce suggère de remplacer le terme „place à bâtir“ par le terme consacré „terrain à bâtir“.

L'article 25 du projet de loi énonce les maxima de la taxe: ni le texte de loi, ni le commentaire des articles ne justifie l'incohérence économique suivante: le montant de la taxe pour les immeubles augmente dans le temps, mais ne varie pas en fonction de la surface du logement, tandis que la taxe pour les immeubles non bâtis est constante dans le temps, mais varie en fonction de la taille du terrain. La logique économique et l'équité commandent pourtant que la taxe varie en fonction de la surface du bien et qu'elle soit croissante en fonction de la durée d'inoccupation dans les deux cas de figure.

*Concernant les articles 30 et 31: Mesures fiscales en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal:*

La Chambre de Commerce renvoie à son analyse et appréciation menées sous la rubrique „Considérations générales, point V“. Elle formule à titre subsidiaire les remarques d'ordre légistique suivantes au cas où les articles seraient néanmoins maintenus.

La Chambre de Commerce signale que l'article 30 alinéa 2 du projet de loi exonère indistinctement les plus-values réalisées sur tous les biens immobiliers vendus à l'Etat, les communes, les syndicats de communes et le Fonds du Logement préemptant. Il résulte des notes infrapaginales au Code fiscal que la notion d'immeuble employé par les articles 99bis et suivants L.I.R. s'entend au sens de l'article 517 du Code civil. Or, le Code civil répute immeubles des biens totalement étrangers à la

politique de logement, tels que les récoltes pendantes par racines et les fruits des arbres non encore cueillis (article 520 du Code civil), les coupes ordinaires des bois (article 521 du Code civil) etc.

En ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article 30 du projet de loi, la Chambre de Commerce s'interroge sur la portée de l'emploi du terme „*respectivement*“: il pourrait aboutir à l'interprétation aberrante que seuls sont exonérés les bénéficiaires de spéculation (article 99bis L.I.R.) réalisés lors d'aliénations à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes d'une part, et les bénéficiaires à long terme (article 99ter L.I.R.) réalisés lors d'aliénations au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre de son droit de préemption.

Afin que toutes les dispositions relatives au traitement fiscal des plus-values soient reprises au même endroit, il s'avère judicieux d'inclure l'article 30 du projet de loi dans la L.I.R.

*Concernant l'article 32: Modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle que modifiée:*

La Chambre de Commerce renvoie à son analyse menée sous la rubrique „*Considérations générales, point VI*“, en particulier sur la nécessité de prendre enfin le règlement grand-ducal prévu à l'article 16 de la loi du 25 février 1979 précitée fixant les critères de définition des promoteurs privés.

Elle relève une contradiction entre l'article 15 de la loi du 25 février 1979 précitée qui autorise à l'Etat les participations financières (entre autres) pour l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir, tandis que l'article 20 de ladite loi permettra à l'Etat de participer au financement de tout terrain: les termes „à bâtir“ seront en effet supprimés par le présent projet de loi.

La Chambre de Commerce tient aussi à signaler que le libellé que le projet de loi entend donner à l'article 55 septième astérisque de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement permet uniquement au Fonds du Logement d'assurer la gestion de logements donnés en location par les communes. Comme le souligne fort justement l'exposé des motifs, l'emphytéose et la superficie ne s'analysent pas en une location (donc un rapport personnel), mais en des droits réels. Il en découle que le Fonds du Logement ne serait pas autorisé à gérer des logements sur lesquels les communes auraient concédés de tels droits, alors même que les rédacteurs du présent projet de loi estiment dans l'exposé des motifs que le recours à ces deux formules „est appelé à devenir le mode privilégié pour la mise à disposition du foncier par les promoteurs publics“.

*Concernant l'article 33: Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain:*

La Chambre de Commerce renvoie à ses suggestions d'amélioration de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée, qu'elle a développées sous la rubrique „*Considérations Générales, point IX*“.

*Articles 23 et 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

Les modifications lèvent certaines incohérences, voire lacunes contenues dans la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée. Il retire tout d'abord à l'article 23 dans la définition des travaux de voirie et d'équipements collectifs les termes „collecteurs d'égouts“ qui relèveront dorénavant exclusivement de l'article 24 (2) de ladite loi (possibilité pour les communes d'établir des taxes communales en vue de leur financement). Ce sera désormais un règlement grand-ducal qui déterminera les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de cette taxe. La Chambre de Commerce approuve cette modification qui mettra un terme à la pratique de certaines communes de répercuter sur les ménages les coûts d'infrastructures qui sont d'ores et déjà largement financées par l'Etat.

*Article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

L'article 29 de la loi du 19 juillet 2004 est modifié pour obliger tout PAP supérieur à un hectare de réserver 10% à des logements à coût modéré. La Chambre de Commerce renvoie à son appréciation sous „*Considérations Générales*“. Il conviendrait de remplacer le terme „*respectivement*“ employé en fine à mauvais escient, par le terme plus approprié de „ou“.

*Article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

La modification de l'article 30 doit se lire en combinaison avec l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 108bis paragraphe (2), visant à permettre des dérogations ponctuelles et circonscrites d'un plan

d'aménagement général ancien régime par un plan d'aménagement particulier. La Chambre de Commerce renvoie à ses commentaires sous l'article 108bis de la loi du 19 juillet 2004.

*Article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

L'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 est modifié, afin de trancher la question épineuse des travaux de voirie et d'équipements publics qui a en pratique donné lieu à de nombreux problèmes d'interprétation en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles une indemnité compensatoire en relation avec la cession de terrains sur lesquels sont prévus des travaux de voirie et d'équipements publics est ou non due. Ces problèmes furent levés par une circulaire du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire (Mémorial B No 25 avril 2005 p. 342). La présente modification vise à entériner par la voie législative les solutions apportées par la circulaire. La Chambre de Commerce approuve ces clarifications qu'elle avait déjà suggérées dans l'avis commun avec la Chambre des Métiers lors de la modification en 2005 de la loi du 19 juillet 2004.

*Article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

L'article 36 de la loi du 19 juillet 2004 est modifié pour tenir compte du fait que seul le propriétaire du terrain ou son mandataire a la capacité juridique pour conclure la convention avec la commune (et non le promoteur, comme le prévoit le texte actuel). La Chambre de Commerce renvoie à son analyse ci-après tendant à modifier la disposition que la personne qui présente le PAP doit être propriétaire de tous les terrains du futur lotissement (article 28 (2)).

*Article 54 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

Les dispositions relatives au droit de préemption sont supprimées, étant donné que ce droit sera désormais régi par le titre 2 du présent projet de loi.

*Articles 97 à 102 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

Le Fonds du Logement est désormais habilité à déclarer un plus grand nombre de terrains comme zone de réserves foncières.

*Articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

La Chambre de Commerce renvoie à son appréciation globale de l'introduction d'une taxe de non-affectation sous la rubrique „Considérations générales“. La Chambre de Commerce estime par ailleurs incohérent et inéquitable de disposer d'un côté au premier alinéa de l'article 104 que la commune doit soit entamer la procédure d'expropriation, soit percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation, alors que d'un autre, l'alinéa 3 prévoit une application cumulative de la procédure d'expropriation et de la perception de la taxe de non-affectation, ce qui revient économiquement parlant à une double peine. Dès lors, la Chambre de Commerce exige la suppression pure et simple de l'alinéa 3 de l'article 104.

*Article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

Un nouvel article 104bis est introduit par le présent projet de loi, afin de disposer que la taxe de non-construction prévue à l'article 104 puisse être perçue pour des terrains à bâtir pour lesquels une obligation de construction a été ordonnée par le conseil communal si aucune construction ne se réalise dans un délai de trois ans suite à des travaux d'infrastructure.

*Article 106 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

L'article 106 est clarifié afin de préciser que la constitution d'un plan d'aménagement particulier s'impose aussi à tout emphytéote et tout superficiaire (mais non à la constitution même de l'emphytéose ou du droit de superficie).

*Article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

L'ajout d'un paragraphe (5) à l'article 108 vise à régler le sort des PAP ou PAG pris sous l'empire de la loi du 12 juin 1937 et qui ont été annulés par les juridictions administratives. Ces PAP ou PAG suivront la procédure prévue au paragraphe (4) de l'article 104. Ce paragraphe (4) maintient l'ancienne



procédure d'approbation qui „doit être achevée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur“ de la loi modifiée du 19 juillet 2004, soit le 8 août 2006!

Face à cette impossibilité matérielle évidente de remplir les dispositions de ce nouveau paragraphe (5) dans son libellé actuel, la Chambre de Commerce invite les rédacteurs du présent projet de loi à clarifier leurs intentions: au regard du commentaire des articles, elle croit déduire que l'intention est d'accorder aux promoteurs dont le PAP ou le PAG a été annulé un nouveau délai de deux ans sous l'ancienne procédure. Ce délai de deux ans devrait de l'avis de la Chambre de Commerce commencer à courir à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

*Article 108bis paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004:*

La Chambre de Commerce approuve l'ajout d'un nouvel alinéa au paragraphe (2) de l'article 108bis visant à régler le sort des PAG qui n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte. Afin de ne pas bloquer les promoteurs, l'ajout permet de les modifier ponctuellement par un PAP si „*cette modification s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier*“. Il est cependant à craindre que les termes de „qualité urbanistique“ nécessaire pour admettre une telle modification, soient interprétés de manière différente par le ministre et les promoteurs. Cette interprétation est d'autant plus difficile que la modification ne fait pas l'objet d'un commentaire. Afin d'éviter un contentieux judiciaire sur cette question, la Chambre de Commerce suggère la suppression pure et simple de ce bout de phrase.

*Concernant l'article 34 du projet de loi:*

L'article 34 modifie la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs afin de permettre aux communes une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.

*Modification des articles 22 et 23 de la loi modifiée du 16 octobre 1934:*

Les modifications permettront à l'Administration des Contributions Directes de procéder à une fixation nouvelle ou spéciale de la valeur unitaire du bien en cas de nouvelle affectation du bien ou en cas d'une fixation erronée antérieure. Ces modifications ne donnent pas lieu à commentaire.

*Ajout d'un paragraphe 53bis:*

L'insertion de ce nouveau paragraphe permet de classer les immeubles non bâtis en deux catégories: les terrains à bâtir à des fins d'habitation et les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

*Concernant l'articles 35: Modification des dispositions de la loi sur l'impôt foncier relatives aux taux communaux:*

La Chambre de Commerce renvoie à son appréciation globale sous la rubrique Considérations générales. Les modifications apportées à la loi sur l'impôt foncier visent à permettre aux communes de taxer davantage les terrains à bâtir. En outre, les communes seront autorisées à moduler le taux communal davantage en fonction de la destination du bien en question: le projet de loi permet en effet aux communes d'instaurer six taux différents.

La suppression des paragraphes de la loi sur l'impôt foncier traitant de la réduction minimale sur les maisons unifamiliales et les maisons de rapport ne donne pas lieu à commentaire.

*Concernant l'article 36:*

L'article 36 abroge la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose et la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie qui seront dorénavant régis par le titre IIIbis livre II du code civil. Il ne donne pas lieu à commentaire.

*Concernant l'article 37:*

L'article 37 règle l'entrée en vigueur du projet de loi. La Chambre de Commerce rappelle sa revendication que les droits de préemption conventionnels instaurés avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi sur des biens pour lesquels les autorités publiques se verront accorder un droit de préemption en vertu du titre 2 du présent projet de loi ne soient pas *de facto* mis à néant par l'adoption du



présent projet de loi. Toute solution contraire reviendrait à une rétroactivité économique du projet de loi.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis dans sa forme actuelle. Elle exige la prise en compte des remarques formulées ci-avant, afin de ne pas perturber davantage le marché immobilier.

\*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**

(15.6.2007)

### **INTRODUCTION**

Le déséquilibre du marché du logement est chronique depuis des décennies, pratiquement depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Il s'est continûment renforcé avec la bonne croissance économique et l'immigration subséquente portugaise des années '60 pour aboutir progressivement, à l'issue des turbulences sidérurgiques et suite à nouveau à une croissance économique forte quasi ininterrompue à partir du milieu des années '85, à une véritable crise du logement, surtout à partir du milieu des années '90, qui perdure à l'heure qu'il est.

Les prix des logements se sont multipliés jusqu'à 4 fois dans une période de grosso modo 20 ans et des milliers de ménages ont préféré émigrer et continuent à émigrer dans les pays voisins, où ils se fixent sur le pourtour de la frontière luxembourgeoise, plutôt que de payer les prix exorbitants du Luxembourg, si tant est qu'ils eussent pu les payer. Le nombre des travailleurs frontaliers augmente en conséquence.

Toute cette évolution va manifestement à l'encontre, et de l'aménagement du territoire et de sa philosophie sous-jacente, qui est le développement durable et, en particulier, de l'IVL, qui s'est fixé pour objectif de diminuer le nombre de navetteurs frontaliers pour les inciter à se fixer au Grand-Duché. Il y a donc double échec: non seulement les frontaliers refusent de s'installer dans notre pays, mais qui plus est, les résidents s'expatrient en masse pour devenir à leur tour frontaliers.

Devant l'ampleur de la catastrophe annoncée, le Premier ministre a, en 2005, avoué sans ambages l'échec de la politique de logement menée par son gouvernement.

Avec le projet de loi qui fait l'objet du présent avis, il opère – enfin – le changement paradigmatique – passer d'une politique de soutien de la demande à une politique tendant à accroître l'offre – qui, depuis la fin des années '90, était réclamé par un nombre grandissant d'institutions et de personnes.

Si notre chambre se doit de critiquer l'extrême tardivité de la réaction du gouvernement, elle reconnaît la pertinence a priori des mesures proposées et le félicite pour avoir pris son courage à deux mains et le taureau par les cornes pour tenter de maîtriser les prix du foncier, cause première, et même quasi unique, du fort renchérissement des logements.

En effet, rarement un projet de loi a si délibérément et si distinctement mis l'intérêt général au-dessus de l'intérêt et de l'égoïsme privés: le sacro-saint droit de la propriété privée en prend indéniablement un coup en faveur de l'intérêt et du bien publics.

De par son projet de loi, le gouvernement a opté en faveur du travail au détriment de la rente, des travailleurs au détriment des rentiers, c.-à-d. de ceux qui „s'enrichissent en dormant“ (Mitterrand). Aussi notre chambre appuie-t-elle pleinement le projet de loi en question sous réserve des quelques observations qui suivent.

\*

## ANALYSE DES ARTICLES

### *Ad chapitre 2, en particulier l'article 11*

Parmi les critiques qui se font jour au sujet du projet – souvent pour des raisons purement idéologiques et égoïstes non avouées, il est vrai – celles qui prétendent que le projet ne fera que renchérir encore davantage les prix sont les plus nombreuses.

Sont mises en avant comme arguments, par les détracteurs du projet, les lourdeurs administratives et la longueur des procédures qui en découlent ainsi que les taxes qui seraient récupérées lors des ventes.

Notre chambre pense que ces critiques ne doivent pas être prises à la légère et que le gouvernement doit tout mettre en oeuvre pour que ex post les critiques ne puissent s'avérer exactes. Aussi notre chambre pense-t-elle qu'il faudra ramener les délais de trois mois contenus à l'article 11 à un mois.

Finalement, notre chambre estime que la procédure de préemption est assez lourde et se demande s'il n'y a pas possibilité de l'alléger.

### *Ad article 14/article 577-4 cc*

Notre chambre note qu'il n'y a pas de terme minimal, tel qu'il est prévu dans le cas de l'emphytéose. Est-ce un oubli ou non?

### *Ad article 14/article 577-12 cc*

Qu'arrive-t-il si les parties ne sont pas d'accord avec l'expertise? Y a-t-il un ou deux experts? Qui les choisit? Y a-t-il possibilité de recours?

### *Ad article 15*

Notre chambre estime qu'il faut obliger les communes à établir et à percevoir la taxe en question. En effet, notre chambre craint qu'en cas de faculté, les communes ne restent inactives, car la pleulerie politique l'emporte généralement sur le courage, la détermination et, surtout, sur le volontarisme politiques.

### *Ad article 16*

Les conseillers juridiques des adversaires du projet cogitent déjà ferme sur la façon de contourner la future loi au profit de leurs mandants. Pour cette raison, notre chambre conseille au gouvernement de rédiger les textes d'une façon aussi concise et univoque que possible.

La rédaction actuelle trop générale de l'art. 16 permet tous les abus imaginables. Que signifie, en droit, le terme „utilisé“? La non-occupation définie par cet article est beaucoup trop large.

### *Ad article 25*

Cet article fixe une limite maximale que, par définition, les communes ne sont pas obligées d'épuiser, si tant est qu'elles fassent appel à la taxe, qui, rappelons-le, est facultative.

En complément à notre demande formulée ci-avant (ad art. 15), notre chambre préconise de transformer les montants maxima, pour des raisons de pertinence et d'efficacité, en montants obligatoires fixes.

### *Ad article 30*

Au-delà de ses doutes sur la constitutionnalité de cet article, notre chambre ne peut l'accepter pour des raisons d'équité ou de justice sociale.

Comme solution de rechange, nous proposons l'approche française, qui oblige les vendeurs, dans les cas visés, à céder le terrain pour un prix se situant sensiblement en dessous du prix du marché. En contrepartie, il y a exemption d'impôt, ce qui peut être considéré comme un marché juste.

Cette solution a encore l'avantage que l'acquéreur public peut, le cas échéant, céder le terrain à un prix très favorable par rapport au marché privé.

### *Ad article 33/article 29 §5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004*

La modification introduite est saluée par notre chambre parce qu'elle va dans le sens de sa revendication récurrente de voir réaliser le droit de chaque ménage classé comme pauvre, selon la méthodologie européenne, à disposer d'un logement social.

Toutefois, l'innovation introduite est trop fortement bridée. Voilà pourquoi notre chambre demande que les 10% prévus dans l'article jouent d'une façon générale, dans tous les immeubles collectifs (résidences) construits, la décimale étant arrondie à l'unité supérieure à partir de 0,5.

Jusqu'à présent, le logement social a été l'apanage des seules institutions publiques, les personnes privées ayant délaissé ce type de logement pour cause d'un retour sur investissement insuffisant.

Or, comme ce sont avant tout les petites gens qui souffrent le plus de l'insuffisance de logements, et de logements sociaux en particulier, il importe surtout d'augmenter les logements accessibles à des prix raisonnables. Pour inciter les personnes privées à louer leur logement à des prix modérés à des personnes ayant droit, de par leur revenu et leur situation patrimoniale, à l'attribution d'un logement social, mais ce dernier manquant, le gouvernement français a créé un abattement fiscal (et des subventions pour travaux de rénovation) au bénéfice du bailleur qui loue son logement à des prix se situant en dessous de ceux des loyers du marché.

L'avantage fiscal, appelé „Borloo populaire“, consiste en un abattement sur les loyers imposables. Il est de 30% quand le local est loué à un prix intermédiaire et atteint 45% pour un loyer social ou très social.

Notre chambre pense que le gouvernement devrait s'inspirer de la mesure sommairement prédécrite pour inciter les personnes privées à accepter des loyers sociaux.

Dans ce contexte, notre chambre constate que suite à l'introduction de la retenue à la source libératoire sur les intérêts, les comptes à terme se multiplient et les montants y déposés croissent rapidement, la remontée des taux d'intérêt ne faisant que „booster“ l'évolution et ce, probablement, au détriment de l'investissement dans l'immobilier, avec les conséquences que l'on connaît.

#### *Ad article 33/article104*

La taxe y prévue est comprise entre 0,5 €/m<sup>2</sup> et 15 €/m<sup>2</sup>. Notre chambre pense que le minimum prévu est non pertinent et risque fortement d'être contre-productif.

Pour être efficace, la taxe doit être élevée, véritablement dissuasive et non susceptible d'être ajoutée au prix de la vente. Pour cette raison, notre chambre recommande de rehausser substantiellement le minimum. En tout état de cause, il devrait être d'au moins 5 €.

Luxembourg, le 15 juin 2007

*Pour la Chambre de Travail,*

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

*Le Président,*  
Nando PASQUALONI

