

N° 5696⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT**

(25.7.2007)

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 22 mars 2007 vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique.

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet dont question en assemblée plénière.

Le projet sous analyse a pour objet de promouvoir l'habitat par l'introduction de nouvelles mesures visant à maîtriser le prix du foncier et de l'habitat de manière durable.

Le pacte logement consiste à inciter les communes à créer de nouveaux logements sur leur territoire en leur accordant une aide pour financer les infrastructures socio-économiques nécessaires qui en découlent. Afin de faciliter l'acquisition de terrains il est prévu d'accorder aux communes et aux promoteurs publics un droit de préemption sur des terrains situés dans des zones précises.

Le projet sous examen prévoit également l'adaptation des anciennes législations sur l'emphytéose et sur le droit de superficie dans le but de favoriser la construction de logements par la réduction des besoins en investissements dans le terrain.

Il est également prévu d'accorder aux communes la possibilité de percevoir une taxe spécifique sur les immeubles destinés au logement et qui ne sont pas occupés pendant une certaine période ainsi que sur des terrains à bâtir pour lesquels les infrastructures sont achevées depuis trois ans et qui ne sont pas affectés actuellement à la construction. Cette mesure est prévue pour favoriser la réalisation de logements là où les infrastructures publiques permettant la création de logements, sont déjà réalisées.

Aussi est-il que le présent projet de loi tend à lever certaines lourdeurs administratives qui relèvent de la législation introduite en 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

La Chambre d'Agriculture marque son accord quant au constat de la flambée des prix du foncier. Cette flambée des prix ne se limite cependant pas uniquement aux terrains à bâtir mais a également des répercussions substantielles sur les prix et la disponibilité des terrains agricoles.

On constate de plus en plus une réduction des surfaces consacrées à l'agriculture qui sont soumises à des pressions variées de la part des projets d'espaces urbains ou périurbains, de zones d'activités, d'équipements ou d'infrastructures routières, de zones forestières, de zones de protection de la nature et d'autres planifications de ce type.

L'enjeu est important, car l'utilisation agricole est en concurrence avec d'autres utilisations du foncier et bien souvent des bonnes terres agricoles sont utilisées à d'autres fins.

Déjà depuis que ce phénomène s'accroît, la Chambre d'Agriculture attire l'attention sur la nécessité d'assurer la finalité agricole des terrains en zone rurale.

En effet, le foncier agricole ne fait pas l'objet de mécanismes de protection tels que ceux s'appliquant à la forêt ou aux zones de protection de la nature. De ce fait, il est plus facile de changer la destination de terrains agricoles.

Avec la pression sur l'immobilier, le prix des terres destinées à la production agricole ne cesse d'augmenter également, certes à un rythme plus lent, ce qui pose des problèmes au secteur agricole dont les revenus n'augmentent pas aussi vite.

Il est pourtant primordial de préserver des espaces agricoles si notre société veut maintenir une activité agricole suffisante pour produire des produits régionaux de haute valeur et pour maintenir les écosystèmes à forte valeur environnementale que sont nos paysages. Sur la moitié de notre territoire notre agriculture contribue au développement durable et apporte un bénéfice social, environnemental et économique non négligeable.

L'analyse du marché foncier illustre dans tous les pays européens une pression croissante de l'urbanisation sur les espaces ruraux. Cette influence est plus ou moins ressentie en fonction de la densité de la population et de la proximité d'activités économiques à forte valeur ajoutée. Au Luxembourg la situation est telle que le pays entier ressent les conséquences du développement du secteur tertiaire et du niveau élevé de salaires qui y est associé. La totalité du Grand-Duché de Luxembourg peut être considérée comme zone périurbaine.

Sans une meilleure gestion du territoire et un mécanisme de protection des espaces agricoles, la fonction résidentielle risque de dominer de plus en plus l'espace rural et des conflits entre agriculture et résidentiel risquent de naître. Cela aura pour conséquence une diminution du potentiel naturel productif et un affaiblissement progressif de l'activité agricole et des capacités de production de produits alimentaires et non alimentaires.

Pour toutes ces raisons, la Chambre d'Agriculture attire l'attention du législateur sur les points suivants du projet sous examen:

1. Le titre 2 du projet de loi prévoit d'accorder un droit de préemption à l'Etat, aux communes et au Fonds pour le développement du logement pour certaines catégories de fonds. Ce droit s'appliquerait en cas d'aliénation des fonds concernés. La Chambre d'Agriculture constate deux problèmes liés à ce mécanisme.

Le premier problème concerne les catégories de terrains concernés, et notamment les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, ainsi que les terrains généralement situés en dehors du périmètre mais tombant sous les mesures de planification d'un plan directeur régional, d'un plan sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol rendu obligatoire en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Par ces deux définitions, l'Etat s'accorde un droit de préemption qui peut s'étendre potentiellement sur des grandes surfaces de terre en zone rurale, étant donné qu'aucune limitation physique précise n'est prévue.

La Chambre d'Agriculture ne peut accepter une telle approche globale. Si le bien-fondé d'un droit de préemption de l'Etat sur des zones bien délimitées et à finalité bien définie peut être acceptable, la Chambre d'Agriculture ne peut accepter en aucun cas de l'élargir de façon générale à tout objectif quelconque pour lequel l'Etat daignera à l'avenir faire un plan directeur régional, un plan sectoriel ou d'occupation du sol. De même la notion de terrain adjacent au périmètre d'agglomération semble trop floue.

Le deuxième problème réside dans le fait que ce droit de préemption n'est pas limité à des aliénations qui auraient pour but la valorisation du terrain à un prix plus élevé, mais s'appliquera aussi à toute transaction de terrains à finalité agricole. Ce fait, combiné au premier problème évoqué plus haut, pourra avoir comme conséquence, qu'un agriculteur ayant acheté à un prix „agricole“ un terrain „adjacent“ au périmètre pour agrandir son exploitation, se verra imposé ce droit de préemption par la commune ou le Fonds de logement et ce à un prix „agricole“. Cette pratique sera un moyen pour les communes d'agrandir leur périmètre d'agglomération à prix réduit.

Pour éviter cette perversion du système, la Chambre d'Agriculture exige de supprimer le 5e tiret de l'article 3 sur les terrains „adjacents“ aux périmètres. Ceux-ci sont de façon générale déjà assez grands et il n'est pas opportun de les agrandir encore au détriment de la surface agricole. Etant donné que le 6e tiret ayant trait aux diverses planifications en matière d'aménagement du territoire est beaucoup trop flou et donne à l'Etat un pouvoir abusif, et qu'en plus il n'a que très peu de relation avec l'objet de la loi sous examen, la Chambre d'Agriculture insiste pour qu'il soit également supprimé.

Finalement, et afin que tout abus puisse être évité, la Chambre d'Agriculture propose d'ajouter à la liste des dérogations de l'article 4, 3e alinéa le tiret suivant:

– *les aliénations entre agriculteurs, viticulteurs, horticulteurs et sylviculteurs professionnels.*

2. Souvent les agriculteurs disposent dans les villages de terrains qui remplissent toutes les conditions pour demander une autorisation de construire. Cependant ces terrains se trouvent à proximité de la ferme ou même carrément à côté des bâtiments d'exploitation et sont indispensables à l'exploitation agricole et ils servent en quelque sorte en tant que zone tampon permettant d'éviter un certain nombre de conflits de voisinage.

Ces terrains tombent en principe dans le champ d'application de l'article 16, b) du texte du projet de loi et peuvent donc être grevés d'une taxe spécifique au profit de la commune. Le texte sous analyse permet en son article 18 à la commune concernée de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique „en cas d'activité agricole à titre professionnel“.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette disposition qui permet à l'agriculteur de maintenir une utilisation professionnelle pour les terrains situés près de son exploitation et qui sont très importants pour celle-ci (distance vis-à-vis des habitations, aire de pâturage pour le bétail, etc.) Néanmoins, ce n'est qu'une disposition facultative qui est donnée aux communes de déroger à cette taxe dans le cas d'exploitations agricoles. La Chambre d'Agriculture ne peut qu'espérer que la commune fera usage de la faculté lui donnée par le texte de loi.

La Chambre d'Agriculture met en garde contre toute tentative d'obliger de construire des logements sur ces terrains. En effet, ces terrains constituent pour le déroulement des travaux à la ferme une facilité unique que tout agriculteur qui en dispose, doit pouvoir conserver.

De façon générale, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'un problème majeur entraînant la montée des prix de l'immobilier au Luxembourg est lié à la réglementation excessive et aux lourdeurs des procédures administratives et demande que le Gouvernement doit mettre tout en oeuvre pour qu'elles soient allégées et raccourcies. Le présent projet de loi ne manque pas de rajouter encore certaines lourdeurs, comme par exemple les délais dus aux droits de préemption, ce qui ne simplifiera pas la mise en oeuvre de terrains à bâtir, ni ne simplifiera les procédures.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement l'adaptation du droit d'emphytéose et du droit de superficie pour la mise à disposition du foncier servant à la création de logements.

Ces deux nouvelles formules pourront permettre un accès moins onéreux à un logement que l'acquisition en pure propriété d'un immeuble, pour autant que les formalités administratives y liées soient transparentes et simples.

La plus grande collaboration avec les communes telle qu'elle est souhaitée par le présent projet de loi devrait permettre un meilleur et plus harmonieux développement des logements et des infrastructures communales, ceci pour autant que les procédures administratives de cette collaboration soient efficaces et transparentes.

Dans l'espoir que vous pourrez tenir compte de nos remarques et suggestions, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Secrétaire général,
Robert LEY

Le Président,
Marco GAASCH

