

N° 5696⁸**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 DU SYVICOL

(18.9.2007)

CONSIDERATIONS GENERALES

Pour faire face au problème de la pénurie de logement, le gouvernement entend par le biais du présent projet de loi promouvoir l'habitat et instituer une politique active de maîtrise du foncier. La mise en place d'une panoplie de nouvelles mesures et l'amélioration des instruments existants sont censées aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg afin de stabiliser, voire de faire baisser durablement le prix du foncier et de l'habitat.

Le projet de loi porte sur 5 axes principaux:

- 1) Pacte Logement
- 2) Droit de préemption
- 3) Droit d'emphytéose et de superficie
- 4) Mesures administratives et fiscales
- 5) Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

En tant que porte-parole des communes, le SYVICOL regrette de ne pas avoir été associé aux réflexions du gouvernement dès le stade d'élaboration du présent projet de loi impliquant pourtant sensiblement le secteur communal, ce qui nous ramène à la sempiternelle revendication d'une consultation systématique du SYVICOL de la part du gouvernement lorsque sont élaborés des textes législatifs ayant des répercussions au niveau communal.

I.- Pacte logement

Afin d'atteindre les objectifs fixés, l'Etat aspire, à raison, à une collaboration étroite avec les communes afin que celles-ci participent activement aux efforts et mesures du Gouvernement tendant à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

Par la signature de la convention avec l'Etat, représenté par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et le Ministère du Logement, les communes s'engagent à assumer un rôle actif dans la création de nouveaux logements sur leur territoire en vue d'augmenter leur population de plus de 15% sur une période de 10 ans.

L'Etat, pour sa part, contribuera au financement des frais engendrés par la création des équipements collectifs par le biais d'une aide en capital unique forfaitaire de 4.500 € par an pour tout habitant supplémentaire dépassant la croissance de 1% de la population. La participation étatique est expressément liée au respect des conditions et obligations retenues dans la convention.

Le montant de cette aide est porté à 6.750 € pour les communes dont le développement est jugé prioritaire par l'IVL et qui s'engagent à respecter certaines conditions supplémentaires, notamment la réalisation prioritaire de projets dans des zones situées favorablement par rapport au transport public et présentant des densités du bâti élevées devant dépasser les 25 logements par hectare.

A partir de l'année 2017, soit après 10 ans d'application des présentes dispositions, le montant de cette aide diminuera à raison de 900 € par an pour être payé une dernière fois au courant de l'année 2021.

Il est par ailleurs rappelé que la participation étatique devra être portée par les communes sur un fonds de réserve destiné à contribuer au financement d'infrastructures liées à la création des équipements collectifs, au sens de l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, article que le présent projet de loi propose de modifier.

*

D'une manière générale, le SYVICOL constate que le pacte logement engage uniquement les communes signataires, son effet, comparé aux objectifs fixés, sera dès lors limité.

En signant le pacte logement, les communes s'engageront à augmenter leur population de plus de 15% sur une période de 10 années. Le SYVICOL juge que le seuil des 15% est trop ambitieux et devrait être proratisé.

De plus, les dispositions relatives au pacte logement étant censées entrer en vigueur au 1er janvier 2007, les communes qui ont investi dans le foncier avant cette échéance ne verront pas récompensés leurs efforts. Le SYVICOL estime d'ailleurs que le retard engendré par la procédure d'approbation du présent projet de loi risque de modifier le calendrier projeté.

Il ressort d'une réponse du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 6 juin 2007 à la question parlementaire No 1747 que la liste exhaustive des 39 communes, déclarées prioritaires par l'IVL, fut arrêtée par le conseil de gouvernement en sa séance du 19 octobre 2006. Dans un souci de transparence, le gouvernement aurait dû attirer l'attention des communes aux critères qui ont déterminé l'inclusion ou non d'une commune sur ladite liste, critères qui sont énumérés dans l'exposé des motifs du présent projet de loi. Le SYVICOL plaide également pour une plus grande souplesse dans la désignation des communes jugées prioritaires dans le cadre du „pacte logement“.

La participation de l'Etat est payée pour chaque nouvel habitant au-delà de la croissance d'1% pour l'année en cause. Pour bien comprendre ce mécanisme, il y a lieu de l'étudier grâce à un exemple pratique. Partant d'une population de 5.000 habitants au 1.1.07, une commune (non IVL) touchera dès lors 4.500 € par habitant supplémentaire à partir du 51e habitant. Cette commune comptant 5.100 habitants au 1.1.08, touchera dès lors $50 * 4.500$ € soit 225.000 € en 2008 et devra totaliser 5.152 habitants en 2009 pour respecter ses engagements pris par la signature du pacte logement et toucher 4.500 € pour chaque habitant supplémentaire. Comme la population devra croître d'année en année de manière exponentielle par rapport à l'année précédente, les communes auront intérêt à contrôler la croissance annuelle de leur population pour ne pas trop s'éloigner des seuils qui se cumuleront afin d'atteindre les objectifs fixés par le pacte logement et de bénéficier de la participation financière de l'Etat.

Dans un souci de transparence et de simplification, le SYVICOL propose dès lors de se baser plutôt sur une croissance annuelle linéaire de la population en prenant comme date de référence le 1er janvier de l'année de signature de la convention.

Le SYVICOL demande d'ailleurs au gouvernement de faire preuve d'une certaine indulgence dans le versement des aides aux communes afin de pouvoir compenser, le cas échéant, une année de moindre croissance par une progression subséquente l'année suivante.

Tout en saluant le principe d'une participation financière de l'Etat aux frais des communes engendrés par l'augmentation de leur population, le SYVICOL juge que les montants de 4.500 € respectivement 6.750 € sont insuffisants pour couvrir les frais des nouveaux équipements collectifs à réaliser suite à l'accroissement de la population, d'autant plus que cette incitation diminuera à raison de 20% par an à partir de la 10ème année d'application de la loi alors que les frais récurrents durables, à savoir les frais de personnel, de maintenance et de réparation à charge des communes subsisteront. Il est indéniable que l'augmentation de la population aura des conséquences sur le plan de l'organisation technique et administrative des communes, qui se traduira notamment par des besoins en personnel supplémentaire qui grèveront durablement les budgets communaux. Le SYVICOL se doit d'attirer l'attention sur le caractère contraignant des dispositions retenues dans le modèle de pacte logement annexé dans le commentaire des articles du présent projet de loi. La signature de la convention engagera les communes à long terme et hypothéquera substantiellement leur politique future.

Le SYVICOL se demande d'ailleurs quels éléments ont été pris en considération pour en venir aux montants de 4.500 €, respectivement 6.750 €.

Le SYVICOL salue le fait que le projet de loi retient expressément que l'aide en capital est indépendante d'autres subsides accordés aux communes. L'attribution de ces recettes affectées devrait cependant se faire dorénavant en fonction de critères équitables et transparents afin de garantir aux communes une plus grande prévisibilité de leurs dépenses, ce qui correspond à une revendication de longue date du SYVICOL.

La croissance de la population est constatée, soit sur base des chiffres du STATEC, soit sur base des registres de la population de la commune. Comme ces données divergent fréquemment, le SYVICOL propose de se baser sur les chiffres des registres de la population.

Pour alléger la procédure d'approbation de la convention par le ministre de tutelle (article 173ter de la loi communale), le SYVICOL propose d'insérer une disposition dans le présent projet de loi stipulant que la signature du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire vaut approbation: difficile d'imaginer en effet que le ministre refuse l'approbation d'une convention qu'il a lui-même cosignée.

Le SYVICOL se demande finalement s'il est loisible à une commune de signer la convention à une date postérieure à l'entrée en vigueur du présent projet de loi et le cas échéant, sous quelles conditions. Une commune pourra en effet très bien se résoudre à intégrer le pacte logement avec l'Etat en cours de route, ceci en fonction de l'évolution de sa situation générale, notamment après l'adaptation ou la refonte de son PAG ou après s'être rendue conforme aux principes de l'IVL.

II.- Droit de préemption

Le droit de préemption permet à une commune, au Fonds du Logement et à l'Etat, d'acheter en priorité, par substitution à l'acheteur, des terrains non bâtis mis en vente dans des zones préalablement définies en dehors du périmètre d'agglomération. Le but de cette procédure est de réaliser des opérations d'intérêt général, des équipements d'intérêt collectif et infrastructures publiques, des logements à coût modéré ou de type social, de lutter contre l'existence de terrains abandonnés et de constituer une réserve foncière.

Le projet de loi énumère les aliénations, biens et cessions qui sont exclus du droit de préemption, dont notamment certaines opérations familiales, les cessions à titre gratuit et les ventes publiques.

Un droit de préemption est conféré aux communes sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Un droit de préemption est conféré au Fonds du logement sur les terrains sis dans les zones d'aménagement différé, dans les zones de réserves foncières et dans les zones adjacentes au périmètre d'agglomération.

Un droit de préemption prioritaire est conféré à l'Etat sur les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Le droit de préemption sera une alternative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, devenue inapplicable depuis les arrêts prononcés par la Cour constitutionnelle des 7 février 2003 et 12 mai 2006. La Chambre des Députés vient d'ailleurs de réviser, en première lecture, l'article 16 de la Constitution en vue d'agencer la procédure d'expropriation pour débloquer la situation.

*

Le SYVICOL rend attentif à la lourdeur administrative risquant de ralentir sensiblement l'activité immobilière. Toute cession de terrain tombant sous les dispositions du présent titre sera en effet bloquée jusqu'à ce que les pouvoirs publics respectifs, notamment les communes, renoncent à l'exercice de leur droit de préemption et ce endéans un délai de 2 mois après la notification par le notaire. En pratique, le notaire préviendra les communes, dont le collège échevinal portera, le cas échéant, la décision d'acquisition au vote du conseil communal, délibération qui devra être approuvée par le ministre de tutelle. Ce n'est qu'après cette approbation ministérielle que la commune pourra informer le notaire

qu'elle entend faire valoir son droit de préemption et ce aux prix et conditions fixées préalablement. A noter que ces dispositions diffèrent sensiblement de celles en vigueur en France, où les communes peuvent se porter acquéreuses à un prix renégocié. Il est peu réaliste que cette procédure pourra être bouclée endéans le délai de 2 mois prévu par le présent projet de loi. Aussi, le SYVICOL se joint à ceux qui proposent de réformer l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en vue de supprimer l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption.

Un droit de préemption est notamment conféré aux communes et au Fonds de Logement sur les terrains sis dans les zones adjacentes au périmètre d'agglomération. Il y a lieu de remarquer que le terme „*adjacent*“ peut donner lieu à des interprétations diverses.

Le SYVICOL regrette que les ventes publiques soient exclues du droit de préemption sous prétexte d'une limitation de la charge de travail des notaires, alors que le commentaire des articles annonce d'ores et déjà une éventuelle extension à ce type d'opérations. L'aliénation d'immeubles par ventes publiques pourrait effectivement être un moyen pour contourner le droit de préemption.

L'exercice du droit de préemption par les communes présuppose qu'elles disposent des ressources financières suffisantes pour pouvoir prétendre à la constitution de réserves foncières. Or, les moyens financiers limités de la majorité des communes ne leur permettront guère de s'aventurer dans des opérations immobilières d'envergure.

III.- Emphytéose et droit de superficie

Par le biais du présent projet de loi, le gouvernement entend moderniser les anciennes législations de 1824 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et entend faire de l'emphytéose et du droit de superficie des instruments privilégiés pour la mise à disposition du foncier par les pouvoirs publics.

Le droit d'emphytéose est un droit réel temporaire qui confère à son titulaire (l'emphytéote) la jouissance d'un immeuble qui appartient à une autre personne (le propriétaire), à charge de payer à ce dernier une redevance annuelle. Les éventuelles constructions érigées par l'emphytéote reviendront au propriétaire au terme du titre constitutif conclu pour une durée de 27 à 99 ans, sauf renouvellement.

Le droit de superficie est un droit réel qui permet au superficiaire de construire et d'être propriétaire de bâtiments sur le terrain d'un autre. A l'expiration du titre constitutif d'une durée maximale de 99 ans et sauf renouvellement, le superficiaire aura le droit de se faire rembourser la valeur des bâtiments qu'il a construits.

*

Le SYVICOL salue la modernisation de la législation sur l'emphytéose et le droit de superficie.

Il constate que les formules de l'emphytéose et du droit de superficie connaissent actuellement un franc succès dans les communes, ce qui laisse sous-entendre que de nombreux particuliers se sont accommodés de ces formules qui leur procurent un avantage économique indéniable étant donné que le prix du terrain, élément renchérissant dans l'acquisition d'un logement, est quasiment neutralisé.

Pour montrer davantage l'attractivité de ces formules, il serait d'ailleurs opportun de sensibiliser la population aux possibilités que leur offrent ces instruments. A noter que le droit de superficie paraît être l'instrument le mieux adapté à la mentalité luxembourgeoise puisqu'il permet au superficiaire d'être propriétaire de son immeuble.

Le SYVICOL prend note du fait que l'intention du gouvernement est de généraliser les formules de l'emphytéose et du droit de superficie lors de la mise à disposition de terrains communaux. Il convient cependant de rappeler que les communes ne disposent pas toutes de réserves foncières importantes pouvant être libérées pour la construction de logements. D'autre part, l'acquisition de terrains à bâtir n'est une option viable que pour les communes aisées puisqu'elle nécessite un investissement initial important alors que les retours financiers à court terme que procure un bail emphytéotique sont plutôt modestes.

Le droit d'emphytéose doit être établi pour un terme variant de 27 à 99 ans. De l'avis du SYVICOL, le délai de 27 ans est trop court. Il est à craindre en effet que ce délai ne donne lieu à certains abus sachant qu'au terme du titre constitutif, l'immeuble construit risque de revenir au propriétaire du terrain.

Un devoir de conseil et d'information devrait dès lors incomber aux notaires. Le SYVICOL constate qu'il est dans l'intérêt social de l'emphytéote de négocier une durée maximale de son droit, renouvelable à son terme.

IV.– Mesures administratives et fiscales

1. *Taxe communale spécifique sur certains immeubles*

A partir de l'année 2009, les communes seront autorisées à percevoir une taxe annuelle spécifique sur les logements inoccupés ainsi que sur les terrains à bâtir pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'un projet de construction sont achevés depuis 3 ans et ne sont pas affectés à la construction.

Un immeuble est censé inoccupé si personne n'y est inscrit sur les registres de la population, ni recensé en qualité d'occupant d'une résidence secondaire, et ce pendant une période de 18 mois consécutifs.

Le projet de loi sous examen fixe le cadre général et les limites maximales pour l'application de ladite taxe (immeubles non bâtis: 15 € par mètre carré de la surface de la parcelle, immeubles bâtis: 500 € par logement la 1^{ère} année de taxation, 1.000 € la 2^e et 1.500 € les années suivantes). Les communes seront libres d'introduire ou non ladite taxe et d'en déterminer les modalités, notamment les exceptions. En revanche, les communes signataires du „pacte logement“ seront obligées de l'introduire.

*

Le SYVICOL tient à remarquer que l'article définissant les terrains à bâtir soumis à la taxe spécifique (article 16b) manque de lisibilité de par ses renvois à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et à l'article 37, alinéa 3 de la loi sous examen. L'agencement actuel de cet article peut en effet donner lieu à confusion.

Pour que cette taxe produise l'effet recherché – l'augmentation de l'offre foncière et la stabilisation des prix au niveau national – elle devrait, selon le SYVICOL, être appliquée sur l'ensemble du territoire luxembourgeois. D'autre part, le risque est bien réel que les propriétaires chercheront de contourner la taxe, vu les exceptions diverses pouvant déroger à son paiement prévues dans le projet de loi. Enfin, il faut craindre que ceux qui paieront effectivement la taxe, soient probablement tentés de la répercuter sur le prix du terrain. Il est évident que le renchérissement du foncier qui en résultera est contraire aux objectifs escomptés.

Le SYVICOL rend attentif à la procédure administrative extrêmement lourde prévue pour la mise en place et l'application de la taxe de non-occupation. La procédure préconisée par les auteurs du présent projet de loi est difficilement applicable par les communes et démontre qu'ils sont loin de la réalité communale quand ils évoquent par exemple une „*police communale faisant ses rondes*“. Par ailleurs, à défaut de domicile ou siège social connu du redevable, la notification quant à la redevance de la taxe „*devra être valablement faite par affichage sur le site de l'immeuble concerné*“. S'ensuit alors une éventuelle procédure de contestation pouvant durer jusqu'à 6 mois.

Il est vrai que la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation permet aux communes d'obliger les propriétaires à déclarer les immeubles ou parties d'immeubles non occupés et leur confère la possibilité de disposer d'une base de données afférente. Or, nonobstant les moyens de contrôle que peuvent constituer les registres de la population et le dernier recensement fiscal de la population, les communes rencontreront des difficultés d'ordre pratique et technique pour gérer et faire la mise à jour de ces données ainsi que pour assurer le suivi des exceptions.

Le SYVICOL émet ses réserves quant à la mise en œuvre pratique de la présente taxe qui est assortie de procédures administratives guère proportionnelles au résultat escompté.

2. Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal (exonération tenant à la qualité de l'acquéreur et du cédant)

Le projet de loi introduit à partir de 2008 une exemption partielle ou totale des bénéfices de plus-values si le bénéfice est réalisé lors d'une vente au profit d'une commune, de l'Etat ou du Fonds du Logement, dans le cadre de son droit de préemption.

*

Le SYVICOL salue les présentes mesures devant inciter les personnes physiques à vendre prioritairement aux pouvoirs publics et notamment aux communes. A condition que celles-ci disposent de moyens financiers suffisants, elles pourront se doter de réserves foncières leur permettant de jouer un rôle proactif en mettant les terrains sur le marché immobilier.

V.- Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

1. Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Le projet de loi sous examen étend la participation de l'Etat, réservée jadis aux seuls terrains à bâtir, aux terrains non viabilisés sis dans des zones destinées à l'habitation et aux terrains adjacents au périmètre d'agglomération. Par ailleurs, l'aide étatique en faveur des communes est augmentée de 10% pour atteindre le montant de 50% réservé à l'acquisition de terrains destinés à des logements à coût modéré.

*

Le SYVICOL salue cette mesure tout en constatant qu'une part de 50% restera toujours à charge des communes. Il tient à attirer l'attention sur l'investissement considérable qui devra être réalisé par les communes, sachant que selon la fiche financière annexée au présent projet de loi, l'impact financier à charge du budget étatique est estimé à 5,5 Mio € par an et que le montant à charge des communes sera dès lors équivalent.

2. Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Le gouvernement profite du présent projet de loi pour amender différents articles de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et pour introduire une taxe spéciale de non affectation à la construction en vue d' „éviter tout renchérissement non indispensable“ et „endiguer la spéculation ou la rétention foncière“.

*

Le SYVICOL déplore les amendements et adaptations continuels de cette loi qui, d'une part, risquent de nuire à la lisibilité et à la cohérence des textes et, d'autre part, font planer un sentiment d'insécurité constant sur les communes qui sont en train d'adapter ou de refondre leur PAG.

Comment justifier, en effet que, parallèlement aux modifications proposées dans le projet de loi sous examen, le projet de loi-cadre sur l'eau entend également modifier certains passages de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (y compris l'article 24(2) amendé dans les deux textes)? Qui plus est, un groupe de travail mis en place au niveau du ministère de l'Intérieur serait en train de remettre sur le métier l'ensemble de la loi en vue de proposer des améliorations à certains passages qui posent des difficultés pratiques sur le terrain.

Ne faudrait-il dès lors pas attendre les conclusions de ce groupe de travail avant de se lancer dans un morcellement incohérent du texte?

Toujours est-il, les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la taxe de participation au financement des équipements collectifs (article 24(2)) seront désormais fixées par un règlement grand-ducal, dont les dispositions ne sont d'ailleurs pas encore connues. Le SYVICOL

s'oppose à cette restriction de la marge de manoeuvre des communes qui, dans le passé, pouvaient fixer en toute autonomie ladite taxe et ses modalités d'application.

Le Gouvernement entend également amender l'article 34 de ladite loi probablement en anticipation à un jugement en annulation récent de la cour administrative révisant l'interprétation donnée jusqu'à présent par le ministère de l'Intérieur à l'article en question. Les modifications proposées visent à restreindre davantage l'autonomie des communes qui ne seront dorénavant plus libres d'affecter l'indemnité compensatoire aux fins qu'elles le jugent utiles. L'indemnité compensatoire servira dorénavant strictement à „*l'acquisition de terrains à proximité du PAP en vue d'y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics tels que l'aménagement des réseaux de circulation ...*“ Au lieu cependant de préciser les conditions de paiement de l'indemnité compensatoire, la présente disposition ne fait qu'ajouter à la confusion. En effet, l'expression „*terrains à proximité du PAP*“ est trop vague pour ne pas donner à nouveau lieu à des interprétations divergentes. Qu'advendra-t-il par ailleurs à cette indemnité si ces terrains ne sont pas à vendre ou ne se prêtent pas à la réalisation desdits travaux? Le SYVICOL s'oppose catégoriquement aux présentes dispositions qui vont clairement à l'encontre de l'autonomie communale.

Par ailleurs, dans le cadre de l'extension de ses missions énumérées à l'article 32 du présent projet de loi, le Fonds de Logement pourra dorénavant constituer des réserves foncières selon l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le SYVICOL demande cependant que la loi stipule expressément qu'un accord doit être sollicité préalablement par le Fonds auprès des communes concernées pour la constitution de telles zones.

En revanche, le SYVICOL ne peut qu'approuver la modification tendant à permettre des dérogations ponctuelles et circonscrites de certaines dispositions du PAG par un PAP „*garantissant une certaine qualité urbanistique*“, dans le cadre des dispositions transitoires de l'article 108bis puisque ceci devrait conduire à un allègement des procédures. Le SYVICOL se demande toutefois si la notion de „*qualité urbanistique*“ ne donnera pas lieu à des interprétations contradictoires.

Le SYVICOL consent à l'instauration d'une taxe annuelle de non-affectation à la construction à payer par les propriétaires des terrains à bâtir sur lesquels aucune construction n'aura été réalisée dans un délai de 3 ans après l'ordonnance d'une autorisation de bâtir par le conseil communal.

3. Modifications de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs et de la loi sur l'impôt foncier

Le projet de loi sous examen entend procéder à une mini-réforme de la législation relative à l'impôt foncier à partir de l'année d'imposition 2008. Celle-ci consiste à reclasser la catégorie „immeubles non bâtis“ en vue de dissocier les terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis relevant de cette catégorie et à abolir les liens entre l'impôt foncier A et l'impôt B tout en différenciant cet impôt en fonction du type des propriétés foncières.

*

Le SYVICOL se félicite de ce que le gouvernement ait transposé en partie une motion prise à l'unanimité par la Chambre des Députés en novembre 2003 lors du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes et invitant le gouvernement à procéder à une réforme de l'impôt foncier et à abolir dans l'immédiat l'article 1er de l'arrêté grand-ducal du 27 juin 1967 du code fiscal, qui stipule que les taux A et B sont liés.

Le SYVICOL est cependant d'avis que les ajustements énoncés dans le présent projet de loi ne peuvent être qu'une étape en vue d'une réforme en profondeur de l'impôt foncier. Alors que l'impôt foncier représente dans la plupart des pays européens, une des recettes les plus importantes des collectivités locales, elle est dérisoire au Luxembourg et aucunement proportionnelle aux efforts nécessaires pour son recouvrement. Pour transformer cet impôt en véritable instrument d'une politique fiscale communale transparente et équitable, il n'y a dès lors pas d'alternative à une modification générale des valeurs unitaires. La marge de manoeuvre des communes est en effet limitée, en raison de l'inadéquation des valeurs unitaires qui sont calculées jusqu'à ce jour en référence à la situation des prix de 1941.

*

CONCLUSIONS

Le marché de l'immobilier luxembourgeois est marqué par un déséquilibre flagrant entre l'offre et une demande surpuissante, stimulée par une croissance démographique très dynamique, la multiplication des ménages et une répartition géographique inégale. Au vu de récentes expertises, le Luxembourg souffrirait moins d'une pénurie du foncier que d'une flambée des prix exorbitante: selon l'Observatoire de l'Habitat, une hausse du prix de vente de 13% pour les maisons et de 8% pour les appartements a été constatée entre 2004 et 2006 (prix à l'offre).

Le défi que le gouvernement veut relever par le biais du projet de loi est donc d'augmenter l'offre de logements pour endiguer la hausse des prix du foncier en vue de permettre aux citoyens d'avoir accès à des logements à prix abordables.

Sur le principe, le SYVICOL ne peut qu'appuyer cette démarche volontariste du gouvernement. Il convient d'ailleurs de relever que, depuis l'annonce par le gouvernement de vouloir inciter les communes à jouer un rôle proactif dans le domaine du logement, beaucoup de communes ont déclaré publiquement leur intention de signer le pacte proposé par l'Etat. Le SYVICOL espère que cette action concertée de l'Etat et des communes portera ses fruits à moyen terme.

La réussite du projet de loi dépend cependant largement des moyens financiers et des réserves foncières souvent inégales des communes. Les incitations financières prévues ne suffiront sans doute pas pour permettre aux communes financièrement plus faibles de mener une politique de logement ambitieuse, en achetant par exemple des terrains à une grande échelle. Une condition sine qua non de l'augmentation de la marge financière des communes est une réforme en profondeur du système de financement du secteur communal, comme le réclame depuis longtemps le SYVICOL. Il conviendrait par ailleurs d'explorer davantage la possibilité des partenariats public-privé, instrument qui permettrait aux autorités publiques de construire plus rapidement, à un moindre coût et d'amortir leurs frais sur une plus longue période.

D'autre part, il convient de noter que le projet de loi a suscité de grandes attentes au sein de la population. En même temps, la perception que la responsabilité pour faire baisser les prix du foncier est entièrement aux mains des communes, est en train de s'enraciner dans les esprits. Or, l'influence du secteur communal sur le marché de l'immobilier, même dans l'hypothèse où les instruments mis à disposition par le présent projet de loi produisent les résultats escomptés, ne sera toujours que relative. L'évolution de la situation économique et sociale du pays, les multiples facettes de la politique gouvernementale, les stratégies du secteur immobilier sont autant d'éléments qui peuvent avoir un impact sur l'offre et la demande. Ce message devrait être communiqué sans ambiguïté au public, afin d'éviter à ce que, au cas où aucune amélioration substantielle sur le marché de l'immobilier ne serait observée à moyen terme, les communes n'en soient tenues responsables.

Le SYVICOL constate que le présent projet de loi est déposé alors que quatre plans directeurs sectoriels sont en cours d'élaboration dans les domaines des transports, des grands espaces paysagers et forestiers, des zones d'activités économiques et du logement. Le plan sectoriel logement en particulier, est censé étudier, sur base de l'évolution démographique et d'une analyse de la capacité de construire, les besoins en logements à l'horizon 2021 et concevoir un programme de construction de logements. Ce dispositif serait complété par un plan d'action intégratif ayant pour objet d'une part l'évaluation des incidences de la politique de logement sur le trafic, l'environnement et l'aménagement du territoire en général, et d'autre part, l'impact des plans sectoriels précités sur la construction de logements.

L'interdépendance du présent projet de loi et des plans directeurs sectoriels précités étant évidente, le SYVICOL estime qu'il aurait été préférable de mettre en vigueur les plans directeurs en même temps que le pacte logement, en vue de garantir une politique de développement du territoire cohérente, intégrée et durable.

Dans ce contexte, le SYVICOL s'inquiète d'ailleurs de l'impact desdits plans directeurs sectoriels sur les PAG que les communes s'appêtent à remettre sur le métier pour se conformer aux exigences de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement des communes et le développement urbain. Ces plans sectoriels, qui seront mis en application par voie de règlement grand-ducal se superposeront aux PAG des communes et introduiront des contraintes supplémentaires dont les communes devront tenir compte.

D'une manière générale, le SYVICOL constate que, à côté du projet de loi sous examen, de nombreux chantiers gouvernementaux qui ont un impact direct sur le secteur communal sont actuellement

ouverts: IVL, loi du 19 juillet 2004, plans sectoriels divers, agriculture, protection de la nature, loi-cadre sur l'eau ... D'une perspective communale, la cohérence et les effets de synergie entre tous ces chantiers ne sont pas toujours visibles, alors qu'ils s'imbriquent manifestement les uns dans les autres.

Le SYVICOL considère, par ailleurs, que le présent projet de loi ne tient pas suffisamment compte de considérations sociales, alors qu'il existe un lien étroit entre politique sociale et politique de logement. S'il est vrai qu'il entend promouvoir la mise à disposition de logements sociaux et la réalisation de logements à coût modéré, il faut absolument veiller à ce qu'un accès au logement de qualité à des prix abordables sera garanti aux jeunes et aux personnes à bas revenus et/ou socialement défavorisées afin de lutter efficacement contre l'exclusion sociale. Il ne faut d'ailleurs pas non plus méconnaître les risques progressifs du surendettement accentués par la progression des taux des crédits immobiliers. Le présent projet de loi étend les missions du Fonds de Logement, mais reste cependant muet quant à son rôle d'agence immobilière sociale qu'il devait assumer selon la déclaration gouvernementale de 2004. Il y aurait également lieu de préciser davantage les conditions d'une possible gestion du parc locatif des communes par le Fonds.

Finalement, le SYVICOL considère qu'une simplification administrative devant alléger et assouplir sensiblement les procédures d'approbation, dans le domaine de l'aménagement communal, pourrait atténuer durablement les tensions sur le marché immobilier. Il est à espérer que le groupe de travail technique chargé de réviser la législation afférente ne négligera pas cette piste, notamment les dispositions relatives aux PAP. Dans cet ordre d'idées, le SYVICOL soutient également l'idée de la mise en place, au niveau de l'Etat, d'un guichet unique en matière d'urbanisme devant sensiblement accélérer et simplifier les procédures d'approbation.

