

N° 5696¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

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 L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(8.11.2007)

Le présent projet de loi vise à instaurer des mesures ayant principalement pour but d'augmenter l'offre de logements et par la même de diminuer le coût du foncier et de l'habitat à Luxembourg,

Le but de cette nouvelle législation sera de palier au déséquilibre qui existe entre l'offre et la demande dans le domaine de l'immobilier et de garantir à l'ensemble des résidents un logement décent. Il faut, en effet, proposer des logements décents/convenables et ce à des prix abordables.

Une pénurie de logements est, en effet, susceptible de constituer un frein à l'économie ce qui n'est certainement pas dans l'intérêt du pays. On constate actuellement l'arrivée à Luxembourg de plus en plus d'entreprises internationales de grande envergure, le développement des institutions européennes, l'essor du domaine bancaire et financier. Afin de maintenir cette tendance, il faut garantir au personnel de ces institutions ou entreprises des logements sur le territoire du pays sans bien entendu oublier la population locale.

En ce qui concerne le présent projet de loi, l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ci-après dénommée „ULC“) se bornera à émettre son avis sur les dispositions qui touchent, le cas échéant, directement le consommateur. L'ULC précise que la majorité des doléances auxquelles elle est confrontée au jour le jour a trait au bail à loyer ainsi qu'au droit de la construction.

L'ULC adopte une approche généralement positive quant au présent projet de loi et ne peut que saluer l'initiative du gouvernement visant à permettre à chaque citoyen l'accès à un logement décent et de plus à un prix abordable. Il faut en effet appuyer la démarche du gouvernement qui semble satisfaire aux grandes attentes au sein de la population.

L'ULC ne peut que se féliciter de l'initiative du gouvernement; cependant elle se doit de formuler certaines réserves et interrogations quant aux mesures envisagées. En effet, selon l'ULC certaines imprécisions risquent de poser des problèmes en pratique et il y a lieu de signaler que certains points font naître de nombreuses interrogations auxquelles le présent projet de loi ne répond pas.

Par le passé, des mesures avaient déjà été instaurées afin de tenter de palier à cette pénurie de logements mais ces dernières se sont avérées insuffisantes de sorte que le gouvernement a dû revoir la législation existante et a proposé des modifications et des adaptations aux nécessités actuelles.

On s'est rendu compte qu'il fallait unir les efforts de toutes les entités afin d'atteindre un même but qui est de garantir un logement décent à tous les citoyens et ce à des prix abordables. A cette fin, le gouvernement prévoit une étroite collaboration entre l'Etat et les communes dans le but d'éradiquer les problèmes qui se posent actuellement sur le marché de l'immobilier.

A cette fin le gouvernement a pris la décision d'étoffer la réglementation existante notamment celle relative à l'emphytéose et au droit de superficie et d'y ajouter de nouvelles mesures telle que le „pacte logement“.

Le présent projet de loi se compose de cinq parties dont trois qui intéressent plus particulièrement l'ULC. Il s'agit, en l'occurrence, de la partie concernant le „pacte logement“, celle qui reprend le droit de préemption et celle modifiant les dispositions relatives à l'emphytéose et au droit de superficie.

Le présent projet de loi prévoit notamment l'introduction de ce que le gouvernement a nommé le „*pacte logement*“. Il s'agit d'une convention que les communes peuvent signer avec l'Etat par laquelle les deux entités se partagent la responsabilité pour la réalisation du droit à un logement convenable des citoyens.

L'Etat et les communes doivent unir leurs efforts afin de palier aux carences existantes dans le milieu de l'immobilier. Les communes s'engagent à contribuer activement à la création de nouveaux logements et en contrepartie l'Etat participera aux frais liés à la création des infrastructures requises.

Par ailleurs, il est prévu un droit de préemption sur certains terrains disponibles au profit des pouvoirs publics, droit qui devra être exercé dans l'intérêt général. Le gouvernement a prévu cette possibilité car certains problèmes semblent être liés à une maîtrise insuffisante des pouvoirs publics.

Dans le même ordre d'idées, des nouvelles mesures d'ordre fiscal et administratif sont prévues. Les communes pourront dorénavant percevoir une taxe sur les immeubles destinés au logement des personnes qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement à cette fin. Cette mesure dissuasive est saluée par l'ULC, qui devrait être assortie de l'obligation des communes de prendre ces mesures. En effet, cela aura certainement pour conséquence d'augmenter le nombre de logements pouvant faire l'objet d'un contrat de bail.

En outre, il y a lieu de noter la „mise à jour“ de la législation existante sur l'emphytéose et le droit de superficie. Il est important de souligner que l'emphytéote exerce beaucoup plus de prérogatives qu'un locataire. Il dispose en effet d'un droit réel et non d'un droit personnel et peut exercer l'ensemble des prérogatives y afférentes. Afin de délimiter l'emphytéose du droit au bail on a remplacé la notion de „*bail emphytéotique*“ par „*emphytéose*“. On veut plutôt associer l'emphytéose à un démembrement de propriété qu'à une location.

Dans le même chapitre on traite du droit de superficie qui lui présente un avantage incontestable par rapport à l'emphytéose; en effet le bénéficiaire est propriétaire des constructions érigées sur le terrain.

En ce qui concerne le volet relatif au „*pacte logement*“, il est prévu que pour pouvoir bénéficier des subventions de l'Etat, une commune doit assurer une augmentation de sa population de plus de 15% sur 10 ans. Le but recherché par le gouvernement est de permettre à tous l'accès à un logement décent et à cette fin on exprime la volonté de favoriser la construction de logements à des prix inférieurs au prix du marché.

L'ULC insiste qu'en aucun cas cette volonté ne doit avoir comme conséquence une diminution de la qualité des logements construits.

L'ULC partage l'avis de la Chambre des Employés Privés qui précise qu'il faudra également prendre des mesures excluant la spéculation dans le secteur des logements subventionnés.

L'ULC tient à souligner que le Luxembourg connaît déjà de nos jours, c'est-à-dire avant la mise en application de la nouvelle législation, une division assez flagrante de la population. Il existe en effet des régions/endroits dans le pays où sont principalement regroupés des personnes à faible revenu ou ayant une position sociale que l'on pourrait qualifier de faible.

L'ULC espère qu'on n'arrivera pas à une division de la population encore plus prononcée que ce n'est déjà le cas aujourd'hui. Il faudra en effet éviter de créer des „*zones compactes d'habitations à coût modéré*“ et favoriser la mixité sociale. Il faut absolument éviter d'aboutir à ce que l'on connaît dans nos pays voisins c'est-à-dire ce qui en France est qualifié de „*banlieues*“. Il faudra en effet veiller à ce les mêmes critères de qualité soient appliqués à l'ensemble des constructions réalisées sur le territoire luxembourgeois et ne pas arriver à un regroupement des habitations nouvellement construites.

L'ULC estime qu'il appartiendra aux communes de veiller à cette mixité sociale et de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter une division de la population luxembourgeoise.

Le concept d'un pacte logement tel que prévu par le gouvernement pourra, selon l'ULC, avoir beaucoup de retombées positives. En effet, l'ULC est d'avis qu'un tel modèle pourra favoriser l'accès à un logement décent à un nombre plus important de résidents.

Il y a, cependant, lieu de rappeler qu'aujourd'hui la population luxembourgeoise est principalement concentrée au sud ainsi qu'au centre du pays. On peut en effet craindre que les mesures envisagées n'aient pas pour conséquence de répartir la population de manière égale sur l'ensemble du territoire.

Il est donc justifié de se demander si les mesures prévues auront pour effet d'augmenter en plus la population de ces régions et que de ce fait les problèmes d'infrastructures que le pays connaît actuellement soient encore accrus.

L'ULC tient dans ce contexte à rappeler que le Luxembourg connaît déjà avant l'entrée en vigueur de ces mesures de graves problèmes d'infrastructures. En effet, il n'est pas rare de mettre 1 heure pour parcourir 15 kilomètres le matin pour se rendre à son lieu de travail. Les transports publics sont également saturés.

L'ULC se demande si avec les mesures proposées, qui auront comme conséquence une croissance de 15% dans de nombreuses villes, les problèmes d'infrastructures vont devenir ingérables. N'aurait-il pas fallu se préoccuper de cette problématique avant de chercher à créer encore davantage de logements et par là même augmenter le nombre des personnes sur les routes, dans les transports publics, en créant de nouvelles infrastructures comme par exemple des écoles, élargir le réseau autoroutier?

Les points développés ci-dessus font naître la crainte que la qualité de vie des résidents luxembourgeois soit substantiellement diminuée. A l'heure où déjà de nombreuses personnes choisissent d'aller vivre en dehors de nos frontières ne faut-il pas penser à des mesures rendant plus attrayant et plus compétitif le pays?

Selon l'ULC, il ne suffit pas en effet de vouloir diminuer le prix de l'immobilier si la qualité de vie est tellement diminuée que les personnes préfèrent quitter le pays. Il appartiendra aux communes de veiller à ce que les constructions érigées respectent scrupuleusement les normes établies et que certains modèles architecturaux soient suivis.

L'ULC s'interroge aussi sur le fait de savoir si les mesures envisagées auront effectivement comme conséquence de diminuer le prix de l'immobilier de manière substantielle. La croissance économique que connaît le Luxembourg a pour conséquence comme nous l'avons mentionné ci-dessus la venue de grandes sociétés internationales, de grands instituts financiers etc. Le Luxembourg tient en effet à maintenir sa croissance et de ce fait de nombreuses personnes sont amenées à venir travailler à Luxembourg ce qui va garantir aux communes la croissance requise. Il est permis de douter qu'il s'agisse de personnes qui se voient dans l'obligation d'acquérir un logement à prix modéré.

Le présent projet de loi a pour but d'éviter que des personnes acquièrent de grands terrains et y construisent des villas ou autres. Il ne sera pas possible d'empêcher les personnes disposant des fonds nécessaires d'acquérir les terrains de leur choix et d'y ériger les constructions de leur choix.

Les mesures envisagées sont-elles assez „fortes“ pour lutter contre cette problématique ou la conséquence ne sera-t-elle pas que les personnes à revenu modéré partent et s'installent en dehors de nos frontières et que les personnes à revenu élevé viennent s'installer respectivement restent à Luxembourg?

L'ULC est d'avis que ces mesures auront au moins pour effet de rétablir un certain équilibre entre les prix pratiqués à Luxembourg et ceux pratiqués à l'étranger.

En dernier lieu, il y a lieu de noter que le texte est assez technique et que l'on peut craindre que la mise en pratique ne se révèle plus compliquée que prévue.

Dans le même ordre d'idées il faut se demander si les mesures relatives à l'emphytéose et au droit de superficie, méconnues de la population luxembourgeoise, ne vont pas susciter des difficultés quant à leur application. En effet, il s'agit de notions avec lesquelles les personnes ne sont pas familières et auxquelles les mentalités ne sont pas forcément préparées.

L'ULC reste cependant convaincue que ces mesures connaîtront un franc succès dans le futur. En effet, le droit de superficie présente un avantage important par rapport à la vente „classique“, car dans cette hypothèse le bénéficiaire profite du droit de superficie. Le bénéficiaire payera une redevance pour le terrain et aura donc plus de moyens à sa disposition pour financer les constructions. En outre, le grand avantage du droit de superficie est que contrairement à l'emphytéote le bénéficiaire du droit est propriétaire des constructions érigées.

L'ULC soutient que les contrats prévoyant un tel droit doivent également contenir une clause laissant l'option au bénéficiaire d'acquérir ou non le terrain après un certain laps de temps.

Bien que ce genre de contrats ne soit pas encore très répandu l'ULC ne peut que saluer l'initiative du gouvernement consistant en la modernisation de la législation en la matière et est d'avis qu'une large campagne de „publicité“ ayant pour but de progressivement faire changer les mentalités apportera

le succès escompté. Il n'y pas de doute sur le fait qu'un tel changement ne se fera pas du jour au lendemain, mais l'ULC reste persuadée que ce modèle est le modèle de l'avenir du pays.

De manière générale, l'ULC ne peut qu'encourager l'initiative du législateur en la matière et espère que les mesures prévues connaîtront le succès escompté et que l'ensemble des craintes formulées se révéleront non fondées.

Howald, le 8.11.2007