

N° 5696

## 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**

\* \* \*

(Dépôt: le 8.3.2007)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (5.3.2007).....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte du projet de loi .....	10
4) Commentaire des articles .....	25
5) Fiche financière .....	46

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le 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.

Palais de Luxembourg, le 5 mars 2007

*Le Ministre des Classes Moyennes,  
du Tourisme et du Logement,*

Fernand BODEN

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Un projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes et instituant une politique active de maîtrise du foncier avait été annoncé par le Gouvernement dans le cadre du discours sur l'Etat de la Nation prononcé par Monsieur le Premier Ministre Jean-Claude Juncker en date du 2 mai 2006. Le 15 mai 2006, le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Fernand Boden, a présenté en détail les nouvelles mesures pour baisser, voire stabiliser de manière durable les prix du foncier et de l'habitat.

Avant même la fin de l'année 2006, un projet de loi reprenant les mesures promises a été élaboré afin de permettre la concrétisation rapide des efforts menés par le Gouvernement et par plusieurs autorités locales depuis quelques années déjà en matière de politique active de logement.

La population du Grand-Duché de Luxembourg ne cesse de croître depuis le début des années 1980. Actuellement, le Grand-Duché de Luxembourg compte environ 460.000 habitants.

Combiné à cette augmentation de la population, l'évolution des modes de vie a également entraîné une hausse considérable de la demande de logements.

Si l'Observatoire de l'habitat vient de constater une certaine stabilisation des prix observés depuis 2004, les différents éléments qui sont à la base de cette stabilisation du marché sont très fragiles et qui plus est, le marché du logement ne tient pas toujours compte de ces évolutions. Un déséquilibre certain persiste entre l'offre et la demande de logements.

Si un nouvel espoir est né de l'évolution récente des autorisations de bâtir, alors qu'en 2002, le nombre de logements autorisés était de 2.956 unités, il s'élevait à 4.692 unités en 2005, le retard de constructions accumulé depuis de nombreuses années n'a pas encore été absorbé, eu égard notamment au délai nécessaire entre le début d'un projet et sa remise aux heureux propriétaires concernés.

En outre, la répartition géographique très inégale de la population risque d'accroître le déséquilibre précaire entre l'offre et la demande de logements. Il convient de souligner que la région sud du pays (12 communes sur un total de 116) comptabilise près de 38% de la population sur seulement 8% du territoire.

Aussi, le développement de la Ville de Luxembourg constitue-t-il un élément-clé dans l'approvisionnement de la population en logements. Il est un fait que l'évolution très défavorable en matière de logements et d'habitat dans notre capitale au cours des dernières décennies pèse lourdement sur le déficit général.

En 1961, 28,3% de la population globale habitaient la capitale, contre seulement 16,8% en 2005. La Ville de Luxembourg accuse une baisse constante de sa population.

Au 1er janvier 1978, elle comptait selon le STATEC 79.580 habitants, aujourd'hui 3.157 personnes en moins, et ceci malgré les grands projets d'habitation réalisés par les promoteurs publics, tels qu'au Kirchberg, au Cents, à Gasperich, à Eich et dans la Vieille Ville.

Certaines mesures ont d'ores et déjà été prises afin de stabiliser les prix du foncier:

- Le 8ème programme de construction d'ensembles de logements subventionnés prévoit un total de quelque 10.800 logements, dont 3.000 à réaliser dans le cadre de 3 nouvelles réserves foncières, 1.400 dans le cadre de 4 zones d'assainissement et finalement 6.400 logements à réaliser dans le cadre de différents projets.
- Le seul Fonds du logement procède actuellement à la construction de quelque 800 logements à travers l'ensemble du pays (ce qui constitue plus qu'un doublement de son activité déjà abondante dans le passé).
- La loi du 30 juillet 2002 (ainsi que la prolongation des mesures fiscales y prévues par la loi du 21 décembre 2004 sur le budget de l'Etat) prévoit plusieurs mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Ainsi, par exemple, à partir de la date de la déclaration du Premier Ministre de 2002 jusque fin 2007, la taxe sur la réalisation de plus-values lors de la vente de terrains ou d'immeubles a été ramenée à 25% du taux d'imposition moyen. Le taux d'amortissement accéléré sur les immeubles locatifs en propriété privée a été augmenté de 4% à 6%.

- Par le biais de la loi du 8 novembre 2002 concernant les aides au logement, d'autres mesures importantes en vue de la promotion du logement ont été concrétisées, telle que la modification des

dispositions légales relatives aux aides à la construction d'ensembles de logements subventionnés, dont:

- l'augmentation des aides à 70% – voire même à 75% – du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à la location par les promoteurs publics,
  - la participation étatique allant jusqu'à 100% pour la création – par les promoteurs publics – non seulement de logis pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile, mais également pour les logements destinés à l'hébergement d'étudiants, stagiaires ou apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire.
- Depuis l'an 2000, quelque 13.800 ménages sont devenus bénéficiaires d'une prime de construction/acquisition.
  - Quelque 13.500 ménages sont mensuellement bénéficiaires d'une subvention d'intérêt et 49.900 ménages d'une bonification d'intérêt.
  - Depuis 1992, au total, 50.000 propriétaires de logements ont bénéficié du remboursement de la TVA-logement.

En vue de faire baisser – sinon de stabiliser de manière durable – le prix du foncier et de l'habitat, il est donc nécessaire d'envisager toute une série de nouvelles mesures.

Il est également devenu indispensable d'augmenter l'offre nouvelle, non seulement dans le secteur subventionné, mais aussi dans les autres catégories de logements.

Le Grand-Duché de Luxembourg doit se donner les moyens de dégager rapidement de nouveaux terrains à bâtir en quantité suffisante pour développer la construction, tout en étant attentif à être en mesure de mieux maîtriser leur prix.

Le présent projet de loi vise partant à promouvoir l'habitat et à instituer une politique active de maîtrise du foncier. Il crée de nouveaux instruments et améliore des instruments existants utiles pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg.

\*

## I.- PACTE LOGEMENT

L'Etat et les communes ont une responsabilité partagée pour la réalisation du droit à un logement convenable des citoyens.

En vertu des dispositions de la législation sur les baux à loyer, les communes ont notamment la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile dans la commune. L'Etat et les communes doivent donc unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements.

Il convient partant d'encourager les communes à faire construire davantage de nouveaux logements sur leur territoire.

Les communes sont donc invitées à s'engager, par la conclusion d'une convention avec le Gouvernement, à contribuer activement à la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter ainsi leur population de plus de 15% sur une période de dix années (c'est-à-dire au-dessus du taux actuel moyen de croissance de la population résidente).

Cette création de logements et l'accroissement de population corrélatif rendent cependant nécessaire de concevoir de nouvelles infrastructures socio-économiques et autres équipements collectifs.

Dans le cadre de la convention précitée, le Gouvernement, représenté par le Ministre du Logement et le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, s'engage partant en contrepartie à aider ces communes en participant au financement des frais liés à la création de ces infrastructures („*Folgeinfrastrukturkosten*“).

Le Gouvernement veut ainsi encourager et soutenir les communes qui prennent leurs responsabilités et qui sont prêtes à agir de concert avec l'Etat pour satisfaire au mieux les besoins actuels urgents en matière d'offre de logements et à participer activement aux efforts et mesures du Gouvernement à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

A partir de 2007, l'Etat est disposé à accorder à ces communes chaque année 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. Cette aide est accordée après constat de la croissance démographique de l'année écoulée sur base de la population annuelle par commune calculée par le STATEC.

Après la 10<sup>ème</sup> année d'application de cette incitation à l'accueil de nouveaux habitants, le montant de l'aide en capital unique diminuera à raison de 20% par an.

La prédite convention aura également pour objet de:

- fixer des fourchettes d'accroissement de la population sur une période de 10 années (au moins 15% et jusqu'à un pourcentage maximum éligible à l'aide étatique à arrêter pour chaque commune selon les principes du programme directeur d'aménagement du territoire et les scénarios démographiques de l'IVL),
- fixer le programme des projets d'équipements collectifs à réaliser dans le sillage de l'accroissement de la population,
- fixer un calendrier („*timing*“) au cours duquel la commune est disposée à voir réaliser des projets concrets par des promoteurs privés et/ou publics,
- fixer certains éléments particuliers destinés à accélérer la réalisation des projets et à réduire le coût des logements, tels que le recours à la formule de l'emphytéose ou du droit de superficie lorsqu'il s'agit de projets à réaliser par la commune ou sur des terrains appartenant à la commune,
- prévoir la conclusion par la commune de conventions avec les promoteurs en vue de réduire le coût des terrains à bâtir.

Pour les communes dont le développement est jugé prioritaire par l'IVL et dont la liste exhaustive est arrêtée par le Gouvernement, le montant de l'aide en capital sera majoré de 50% si ces communes s'engagent dans le cadre de la convention à respecter certaines conditions supplémentaires.

En effet, il importe de cibler territorialement cette incitation à l'accueil de nouveaux habitants en conformité avec le programme directeur d'aménagement du territoire et l'approche intégrative de l'IVL. Ceci implique par exemple que:

- les actions se concentrent sur des zones potentielles se trouvant dans une commune qui est centre de développement et d'attraction (CDA) ou à proximité d'un tel centre (communes limitrophes directement agglomérées, vallée de l'Alzette au nord de la capitale),
- les communes remplissant les critères précédents ne doivent cependant pas se trouver dans une zone nécessitant une grande prudence quant à l'extension du bâti, notamment du logement, telle que la zone verte interurbaine ou une autre césure verte d'importance structurelle,
- la surface totale des zones potentielles dans un secteur contigu soit suffisamment grande afin d'éviter un éparpillement inutile au niveau des démarches et planifications subséquentes,
- les zones en question se situent favorablement par rapport au transport public,
- les zones concernées permettent de par leur entourage construit et paysager d'avoir des densités du bâti dépassant les 25 logements par hectare.

L'aide en capital de l'Etat est à porter par la commune sur un fonds de réserve destiné à contribuer au financement des infrastructures visées et des frais liés à la création de nouveaux logements.

Après 10 ans, le Gouvernement fera le bilan de ce „Pacte logement“ avec les communes et décidera, le cas échéant, de prolonger ces mesures.

Pour ce qui est du coût annuel des aides étatiques en faveur des communes, il est estimé à un total de 10 millions euros.

## II.- DROIT DE PREEMPTION

L'approvisionnement de la population en logements dans le cadre de l'aménagement communal et du développement urbain pose depuis trop longtemps déjà un grand problème, qui trouve ses origines dans une maîtrise foncière insuffisante de la part des pouvoirs publics.

Ni l'Etat, ni les communes, ni les autres promoteurs publics ne disposent de réserves foncières substantielles. La rareté de terrains disponibles (achats massifs de la part de promoteurs privés, non-disponibilité en raison du défaut d'autorisations communales et étatiques, rétention à des fins de spéculation) et la demande croissante de logements ont généré la flambée connue des prix du foncier. Les pouvoirs publics demeurent trop impuissants parce qu'ils ne disposent actuellement que de peu d'instruments pour la maîtrise foncière.

Plusieurs pistes sont ainsi poursuivies.

Il est envisagé de modifier la procédure d'expropriation. Ceci ne fait cependant pas l'objet du présent projet de loi. Une proposition de révision de l'article 16 de la Constitution pour rendre de nouveau possible l'expropriation pour cause d'utilité publique dans des délais raisonnables a été soumise à l'avis du Conseil d'Etat par la Chambre des Députés. Le Gouvernement a marqué son accord de principe à cette modification de l'article 16 de la Constitution qui s'impose et qu'il juge urgente.

La procédure d'expropriation reste cependant un mécanisme relativement conséquent et il sera nécessaire d'envisager également le recours à d'autres solutions.

Le droit de préemption est quant à lui un moyen d'acquérir la propriété d'un bien par substitution à l'acheteur au moment de la vente et constitue un instrument privilégié de maîtrise foncière, beaucoup moins accentué que l'expropriation.

Les communes se voient partant conférer un droit de préemption 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.

Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (communément appelé „Fonds du logement“) dont la mission est élargie de façon à en faire un agent public de maîtrise foncière pouvant acquérir, aménager et mettre sur le marché à un coût modéré des terrains, devient également titulaire d'un droit de préemption 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 est finalement accordé de façon plus générale 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.

Les droits de préemption institués sont exercés dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public, de lutter contre l'existence de terrains abandonnés et de réaliser des logements à coût modéré ou de type social.

Ne tombent cependant pas sous le champ d'application du droit de préemption notamment les cessions à titre gratuit, les opérations familiales et les ventes publiques.

\*

## III.- EMPHYTEOSE ET DROIT DE SUPERFICIE

Le projet de loi entend également adapter aux exigences nouvelles les anciennes législations sur l'emphytéose et sur le droit de superficie datant de l'année 1824.

Ces législations sont ainsi abrogées et remplacées par de nouvelles dispositions.

Pour ce qui concerne l'emphytéose, ce projet de loi entend mettre en exergue le fait que ce droit s'apparente davantage à un démembrement du droit de propriété tel que l'usufruit, plutôt qu'à une location.

Tout d'abord, l'emphytéose n'est pas permise sur une chose mobilière.

Qui plus est, l'emphytéote exerce des prérogatives qui vont bien au-delà de celles d'un simple locataire. Il dispose d'un droit réel et non d'un droit personnel. Par droit réel, on entend la maîtrise totale ou partielle exercée par un individu ou une personne morale sur une chose matérielle. Ainsi, en

cas de trouble de sa jouissance, l'emphytéote jouit de toutes les actions immédiates contre les auteurs du trouble, sans qu'une quelconque intervention du propriétaire ne soit nécessaire. Le droit personnel apparaît quant à lui comme l'assujettissement d'une personne à une autre, le locataire ne pouvant se retourner en cas de trouble que contre son seul bailleur.

Il y a donc lieu d'abandonner la notion de „bail“ et d'intégrer au sein du Code civil, dans le Livre II intitulé „Des biens et des différentes modifications de la propriété“, un nouveau titre à la suite des articles 578 à 636 traitant de l'usufruit et des droits d'usage et d'habitation.

Le présent projet de loi suit en ce sens l'exemple du Québec qui a intégré les dispositions relatives à l'emphytéose au titre traitant des démembrements de la propriété.

En pratique, pour les logements construits par certains promoteurs publics, et notamment le Fonds du Logement ou la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), la formule de l'emphytéose est appliquée avec succès déjà depuis des années. Il s'agit certainement d'un moyen privilégié pour réduire de manière substantielle le coût du foncier actuellement beaucoup trop élevé, étant donné que la valeur intrinsèque du foncier est en quelque sorte neutralisée.

L'emphytéose permet en effet de limiter l'investissement de base nécessaire à la construction, étant donné que le terrain est financé sur du long terme par le paiement d'une redevance annuelle.

Le propriétaire du terrain en garde la propriété et profitera donc *in fine* des éventuels accroissements de valeur de celui-ci. Ce mécanisme lui permet également de percevoir un revenu régulier, assuré sur le long terme. Il lui est en outre possible de prévoir dans l'acte constitutif que l'emphytéote s'oblige à ériger l'un ou l'autre ouvrage. Le propriétaire, sans avoir eu à financer ces constructions en profitera néanmoins au terme du contrat.

Quant au droit de superficie, il convient également, à l'instar de la Suisse ou du Québec, de l'intégrer dans le Code civil.

Le présent projet de loi crée partant un nouveau chapitre 3 au titre II du Code civil intitulé „De la propriété“, à la suite des chapitres 1 et 2 traitant du droit d'accession.

Le droit de superficie est en effet une modalité de la propriété, et plus précisément une exception au principe de l'accession figurant à l'article 552 du Code civil. La propriété du sol emporte en principe la propriété du dessus. Le droit de superficie permet de construire sur le bien d'autrui tout en dissociant la propriété du „sol“ de la propriété de ce qui se trouve sur ce „sol“.

Tout comme l'emphytéote, le superficiaire peut ainsi construire en bénéficiant d'un investissement réduit pour ce qui concerne „l'acquisition du fonds“. Le droit de superficie présente cependant l'avantage pour son bénéficiaire d'être propriétaire de ce qu'il érige, contrairement à l'emphytéote qui en a certes un usage „à la façon d'un propriétaire“, mais sans en être juridiquement propriétaire. Ce mécanisme permet alors au superficiaire de réclamer le remboursement de la valeur des constructions qu'il a érigées, à l'expiration du droit de superficie lorsque la propriété de ces constructions est transférée au propriétaire du „sol“.

Afin de promouvoir davantage cette formule, dans le cadre de la réalisation de projets de construction d'ensembles, il est également prévu d'augmenter les aides octroyées par l'Etat dans le cadre du „pacte logement“ créé par ailleurs.

En outre, l'article 22 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, sera modifié afin que l'Etat puisse participer au prix d'acquisition de ces terrains à raison de 50%, au lieu de seulement 40% actuellement.

Le recours à la formule de l'emphytéose ou du droit de superficie est appelé à devenir le mode privilégié pour la mise à disposition du foncier par les promoteurs publics et pourrait devenir également un moyen intéressant pour les personnes et les promoteurs privés.

#### IV.– MESURES ADMINISTRATIVES ET FISCALES

##### – Taxe communale spécifique d'innoculation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles

Rappelons tout d'abord qu'aux termes de l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, „*tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir*“ sont passibles de sanctions pénales. Le juge ordonnera par ailleurs la suppression des travaux exécutés ainsi que le rétablissement des lieux en leur pristin état, aux frais des contrevenants.

Il appartient aux autorités communales de rester vigilantes et de dénoncer les faits constitutifs d'infractions afin que cette disposition ne reste pas lettre morte.

Ce n'est qu'en adoptant une position ferme et non laxiste que les propriétaires changeront de comportement.

Qui plus est, dans le cadre de leur mission de police, les communes sont chargées de la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine (Décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, article 3).

Les communes se doivent d'agir sur cette base et de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier aux situations d'insalubrité ou de danger, afin que ces immeubles soient réparés et rénovés. Certains immeubles ne sont toutefois contraires à aucune réglementation, sont conformes aux PAG et ne sont nullement insalubres. Leur propriétaire ne daigne toutefois pas les occuper ou les faire occuper. Or, face à la pénurie actuelle de logements, un tel comportement est pour le moins critiquable.

Il convient de rappeler également une mesure légale existante pour rendre impossible le changement d'affectation d'un immeuble à défaut d'une autorisation, à savoir l'article 27 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. En effet, une autorisation préalable du collège des bourgmestre et échevins est requise pour un tel changement d'affectation. Des sanctions relativement lourdes sont prévues en cas de violation de la loi.

Le même article 27 permet encore aux communes d'obliger les propriétaires d'immeubles non occupés destinés à servir de logement à les déclarer à l'administration communale. Ainsi, les communes disposeront d'une base de données leur permettant de percevoir une taxe pour la non-occupation prolongée de logements.

Afin partant de compléter l'ensemble des mesures existantes, le présent projet de loi entend donner aux communes la possibilité de percevoir une taxe spécifique sur les immeubles destinés au logement ou à l'hébergement des personnes qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement à ces fins 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 trois ans et qui ne sont pas affectés à la construction.

Le projet de loi fixe des règles de base, étant entendu que les communes sont libres de prévoir ou non cette taxe, d'en déterminer les modalités plus précises, et notamment les exceptions. Il est notamment concevable de prévoir que cette taxe ne sera pas due en cas de volonté prouvée du propriétaire de conserver l'immeuble en question pour sa descendance, et ce jusqu'à ce que l'enfant concerné ait atteint un certain âge. Si cette taxe entend inciter pour partie les propriétaires à occuper ou faire occuper effectivement leurs immeubles, ce n'est cependant pas là son seul objectif. Une taxe a traditionnellement un but essentiellement financier: couvrir des dépenses générales ou rémunérer un service rendu. Or, en l'espèce, les communes doivent entretenir les différents équipements collectifs existants, les conduites, canalisations, etc. Ce coût est réparti sur différentes taxes telles que les taxes d'habitation, taxes sur les résidences secondaires, etc.

Cependant, ces taxes ne sont imputables qu'aux seuls immeubles occupés. Les immeubles non occupés ou les terrains à bâtir non affectés à la construction ne permettent actuellement pas à la commune de percevoir une participation à ces frais en l'absence d'habitants ou de résidents. Il n'en reste pas moins que ces propriétaires bénéficient également de l'entretien des voiries donnant accès à leur immeuble, du salage des rues longeant le terrain, de conduites et canalisations prêtes à fonctionner, etc.

La police communale lors de ses rondes est aussi amenée à surveiller qu'aucun acte de vandalisme, d'occupation précaire ou autre n'y est perpétré. Le propriétaire d'un immeuble sis au sein de la com-

mune a, par exemple, également accès aux services du géomètre, à l'administration de l'architecte communal, etc. Il doit partant participer au budget communal en payant une taxe que le présent projet de loi permet aux communes de créer.

**– 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)**

Par une loi du 30 juillet 2002, plusieurs mesures fiscales ont été prises pour encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. Ces mesures ont été prolongées jusque fin 2007 et prendront fin à cette date.

Ce projet de loi introduit une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur si l'Etat ou une commune acquiert un bien immobilier. Cet avantage fiscal revient également au Fonds du logement dans la mesure où il procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

L'exemption de l'impôt sur la plus-value à payer par les personnes physiques est totale si l'Etat ou la commune est acquéreur ou si le Fonds du logement procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

Pour les entreprises de lotissement de commerçants (p.ex. promoteurs) et de non-commerçants réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p.ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession), le bénéfice réalisé sur la vente d'un terrain à l'un des acquéreurs précités est exempt d'impôt à raison de 50%. L'exemption partielle est une solution pragmatique: une exemption totale serait impropre parce qu'elle ne tiendrait pas compte des dépenses d'exploitation relatives au terrain, comme les frais de financement et les frais de gestion, dépenses déduites au titre des années antérieures.

**– Exemption d'impôt des entreprises de lotissement  
appartenant aux communes**

Afin de ne pas pénaliser d'un point de vue fiscal les communes qui se proposent de réaliser des PAP, et à l'instar du traitement fiscal du Fonds du logement, il y a lieu d'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 (ou achètent des) terrains et procèdent elles-mêmes au lotissement de ces parcelles.

\*

**V.– DISPOSITIONS MODIFICATIVES, TRANSITOIRES  
ET ABROGATOIRES**

**– Modification de la loi modifiée du 25 février 1979  
concernant l'aide au logement**

Il convient en effet d'adapter l'article 22 de cette loi aux exigences du „pacte logement“, en étendant notamment le montant maximal de la participation en capital de l'Etat à 50% du prix d'acquisition des terrains par un promoteur public.

Cette participation reste acquise au promoteur public si les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. Une nouvelle disposition prévoit que cette participation reste acquise pour moitié, si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le Ministre du Logement.

Le chapitre traitant des réserves foncières est à supprimer alors que le présent projet de loi l'intègre dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, comme il sera exposé ci-après.

Ensuite, il est primordial d'élargir les possibilités d'actions du Fonds du logement. Son objet et ses missions sont partant étendus, de sorte qu'il puisse assumer le rôle d'un agent public de maîtrise foncière.

Ce Fonds, actuellement déjà un acteur important sur le marché du logement, est appelé à devenir, ensemble avec les communes, l'instrument-clé pour une saine maîtrise du foncier.

Par ailleurs, le Fonds du logement qui a, tout comme les communes, la mission d'agrandir le parc public de logements locatifs pourra jouer un rôle plus important dans la gestion de ce parc locatif. Il pourra ainsi, sur demande des communes, assurer pour leur compte la gestion de leur parc locatif et les encourager de cette façon à investir davantage dans la création de logements locatifs.

#### **– Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Les articles 24, paragraphe (2), et 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sont modifiés de façon à éviter tout renchérissement non indispensable imposé par les autorités locales dans le cadre de la réalisation d'habitations.

Les articles 97 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004 permettent aux communes et au ministre de déclarer certains ensembles de terrains *zone de réserves foncières*.

Pareillement, la loi du 25 février 1979 offre cette possibilité au Fonds du logement mais selon une procédure partiellement différente et dans un objectif plus réduit. Cette restriction ne se justifie plus et il convient d'autoriser le Fonds à créer de telles zones dans un objectif plus large que la seule création de logements à coût modéré. Le Fonds du logement a en effet intérêt à pouvoir également créer dans ces zones les équipements collectifs, les installations d'intérêt général et tous autres espaces requis suite à la présence de nouveaux logements.

Les articles 97 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sont partant modifiés de façon à y inclure le Fonds du logement. Ce faisant, les articles 48 à 51 de la loi modifiée du 25 février 1979 sont à supprimer. Ceci a l'avantage de regrouper en un seul texte la procédure de création de ces zones.

Les articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 permettent quant à eux d'endiguer la spéculation ou la rétention foncière, moyennant l'*obligation de construire*.

En effet, ces textes disposent qu'il est loisible à un conseil communal d'ordonner, moyennant une procédure précise, l'affectation à la construction de terrains bien déterminés. Cette disposition inscrite dans la législation depuis plus de 25 ans est restée lettre morte parce qu'elle prévoit qu'au terme de 3 ans, si l'ordre n'a pas été suivi d'effet, la commune entame la procédure d'expropriation. Les autorités communales ont été plus que réticentes d'entamer cette procédure d'obligation de construire aboutissant à une procédure d'expropriation devenue quasiment impraticable suite à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle. C'est pourquoi il est proposé d'offrir aux décideurs locaux une solution alternative à l'expropriation, à savoir l'introduction d'une *taxe spéciale de non-affectation à la construction* de ces terrains.

Finalement, quelques modifications ponctuelles sont encore prévues, notamment pour ce qui concerne les modalités de l'application dans le temps de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

#### **– Modifications de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs et de la loi sur l'impôt foncier**

En 2003, dans le cadre du débat d'orientation No 4906 sur la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, la Chambre des Députés avait entre autres, par voie de motion, invité le Gouvernement à procéder à une réforme de l'impôt foncier et à abolir dans l'immédiat les liens entre l'impôt foncier A et l'impôt foncier B, et à donner aux communes la possibilité d'échelonner les taux relatifs aux sous-catégories du taux B.

Le présent projet de loi a pour objet de procéder à une reclassification de la catégorie „immeubles non bâtis“, afin de séparer les terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis relevant également de cette catégorie et d'abolir les liens entre les différents taux, afin de donner aux communes la possibilité de fixer l'impôt foncier suivant les nécessités financières des communes, tout en modulant cet impôt communal en fonction du genre des propriétés foncières taxées.

Afin de permettre à l'Administration des contributions directes de procéder à la fixation du genre et de la valeur unitaire de la nouvelle catégorie d'immeubles non bâtis, à savoir les terrains à bâtir à des fins d'habitation, et d'attribuer le bien foncier à son propriétaire, la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs est modifiée et complétée en conséquence. Il est notamment prévu que les administra-

tions communales, qui seules disposent des données nécessaires permettant d'identifier les terrains à bâtir, communiquent ces données – sous forme de relevé annuel – à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes.

Cette séparation des terrains à bâtir des autres immeubles non bâtis permettra – en conformité avec le programme gouvernemental – une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### TITRE 1er

#### Du Pacte Logement

**Art. 1er.** Pour favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

Par équipements collectifs, il y lieu d'entendre les équipements collectifs visés par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Cette participation se fera sous la forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années.

La conclusion de ce pacte avec les communes et son exécution au nom et pour le compte de l'Etat relève de la compétence conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

**Art. 2.** La contribution financière visée à l'article 1er est fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée. Elle est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée.

Elle est liquidée au cours de l'année qui suit l'année en cause et est à charge du budget du ministre du Logement. Elle est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare.

Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes.

### TITRE 2

#### Du droit de préemption

##### Chapitre 1er – Dispositions générales

**Art. 3.** Les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont:

- la commune pour les terrains sis dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la commune pour les terrains sis dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat pour les terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l’article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat pour les terrains sis dans les zones d’aménagement différé au sens de l’article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain,
- la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat pour les terrains adjacents au périmètre d’agglomération et sis à l’extérieur de celui-ci,
- l’Etat pour 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.

**Art. 4.** Le droit de préemption s’applique à toute aliénation à titre onéreux des biens visés à l’article 3.

Est assimilée à l’aliénation d’un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

Ne tombent toutefois pas sous le champ d’application du présent titre:

- les aliénations entre conjoints,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés jusqu’au quatrième degré,
- les biens faisant l’objet d’une procédure d’expropriation,
- les biens du domaine privé de l’Etat et des communes,
- les aliénations faites à l’un des pouvoirs préemptant définis à l’article 3,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques.

Ne sont en outre pas visées les ventes d’immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

**Art. 5.** Les pouvoirs préemptant définis à l’article 3 sont prioritaires sur tout titulaire d’un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, l’Etat est prioritaire sur la commune qui est elle-même prioritaire sur le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat.

**Art. 6.** La réalisation d’une aliénation en violation des dispositions du présent titre ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d’être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l’acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l’acte annulé.

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d’enregistrement de l’acte d’aliénation du bien concerné.

## **Chapitre 2 – Vente de gré à gré**

**Art. 7.** Toute convention portant sur une aliénation visée à l’article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l’exercice du droit de préemption visé à l’article 3.

**Art. 8.** Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l’ensemble des pouvoirs préemptant définis à l’article 3, au plus tard deux mois avant la passation de l’acte authentique d’aliénation, copie du compromis ou du projet d’acte d’aliénation.

A défaut, le notaire est passible d’une des peines disciplinaires prévues par l’article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l’organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer aux pouvoirs préemptant au moins les informations suivantes:

1° l’identité et le domicile du propriétaire;

- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

**Art. 9.** Dans le mois de la notification effectuée en application de l'article 8, les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précisent que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, le pouvoir préemptant est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

**Art. 10.** Dans le mois suivant la confirmation que le dossier est complet, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée à l'article 8, point 6°.

Le silence du pouvoir préemptant dans le délai susmentionné équivaut à la renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

**Art. 11.** Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Le prix du bien devra être payé dans les trois mois de la signature de l'acte authentique.

A défaut, le pouvoir préemptant concerné sera redevable d'un intérêt de retard au taux de l'intérêt légal visé à l'article 14 de la loi modifiée du 18 avril 2004 relative aux délais de paiement et aux intérêts de retard.

**Art. 12.** A défaut d'exercice du droit de préemption dans les conditions qui précèdent, le cédant dispose librement de son bien pour autant que le prix ne soit pas inférieur à celui repris dans le dossier de notification et que l'acte authentique d'aliénation soit passé dans un délai de trois ans à dater de la renonciation.

Faute de quoi la procédure de notification doit être respectée à nouveau.

En cas de cession à un prix inférieur sans respect de la procédure de notification, l'action en nullité prévue à l'article 6 est ouverte.

### TITRE 3

#### Du droit d'emphytéose et du droit de superficie

**Art. 13.** Il est inséré dans le livre II du Code civil, à la suite de l'article 636, un nouveau titre IIIbis libellé comme suit:

„TITRE IIIbis

#### De l'emphytéose

##### Chapitre Ier. – Dispositions générales

**Art. 636-1.** L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif.

Tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation tel que mentionné dans le titre constitutif peut faire l'objet d'une emphytéose.

**Art. 636-2.** Est à considérer comme propriétaire au sens de l'article 636-1 toute personne physique ou morale, privée ou publique, capable d'aliéner un immeuble, y compris l'usufruitier, l'emphytéote et le superficiaire qui peuvent disposer de leurs droits respectifs pour la durée de ceux-ci.

Toute personne, physique ou morale, privée ou publique, peut s'engager comme emphytéote dans un titre constitutif.

**Art. 636-3.** Le titre constitutif est un acte d'emphytéose passé entre le propriétaire et l'emphytéote afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale pour les besoins de sa transcription.

Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, être transcrit aux frais de l'emphytéote au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

**Art. 636-4.** Le droit d'emphytéose ne peut être établi pour un terme en dessous de vingt-sept ans, ni excédant quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote.

Si le titre constitutif ne prévoit aucun terme ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf ans, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.

Si le titre constitutif prévoit un terme inférieur à vingt-sept ans, il y a lieu de rechercher la commune intention des parties, et de requalifier le cas échéant le titre constitutif ou de prolonger l'emphytéose jusqu'au terme minimal de vingt-sept ans.

**Art. 636-5.** Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux clair et précis de l'immeuble.

## **Chapitre II. – Des droits et obligations de l'emphytéote et du propriétaire**

**Art. 636-6.** L'emphytéote a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pour la durée de sa jouissance.

**Art. 636-7.** L'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l'immeuble sans pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

**Art. 636-8.** L'emphytéote peut améliorer l'immeuble notamment par des constructions libres.

On entend par construction libre tout bâtiment, ouvrage ou plantation érigé par l'emphytéote pendant la durée du titre constitutif et dont la réalisation ne lui a pas été imposée par ce dernier.

Le titre constitutif peut prévoir que l'emphytéote est tenu de faire des constructions imposées dont il aura également la pleine jouissance.

On entend par construction imposée tout bâtiment, ouvrage ou plantation dont l'érection est imposée à l'emphytéote par le titre constitutif ou par tout avenant ultérieur à celui-ci.

**Art. 636-9.** L'emphytéote est obligé d'entretenir l'immeuble. Il est tenu des réparations de toute nature qui se rapportent à l'immeuble et aux constructions imposées.

Le propriétaire n'est tenu à aucune réparation.

Toute perte de l'immeuble ou des constructions imposées est à charge de l'emphytéote à moins qu'il ne prouve que l'immeuble et/ou les constructions imposées ont péri sans sa faute par cas fortuit, force majeure ou vice.

**Art. 636-10.** L'emphytéote peut être judiciairement déclaré déchu de son droit en cas de dégradations notables causées à l'immeuble ou aux constructions imposées, ou en cas d'abus grave de jouissance, sans préjudice de tous dommages et intérêts réclamés par le propriétaire.

**Art. 636-11.** L'emphytéote peut empêcher la déchéance pour cause de dégradations ou d'abus de jouissance, en rétablissant les choses dans leur état et en donnant des garanties pour l'avenir.

**Art. 636-12.** Est à considérer comme redevance toute somme acquittée périodiquement en argent ou en nature par l'emphytéote au propriétaire dont le montant et les modalités de paiement, de révision ou d'indexation sont fixées dans le titre constitutif.

Sauf stipulation contraire, l'emphytéote n'a droit à aucune remise de la redevance, soit pour diminution, soit pour privation entière de jouissance. Néanmoins, si la privation totale de la jouissance a duré pendant cinq années consécutives, remise sera due pour le temps de la privation.

**Art. 636-13.** En cas de pluralité d'emphytéotes, il y a solidarité et indivisibilité passive entre ceux-ci quant à l'acquittement de la redevance.

**Art. 636-14.** L'immeuble donné en emphytéose est considéré comme un seul immeuble qui ne peut être divisible au regard du paiement de la redevance.

**Art. 636-15.** A défaut de paiement de la redevance pendant deux années consécutives, le propriétaire est en droit de demander en justice la résiliation du titre constitutif, à condition d'avoir au préalable adressé par courrier recommandé à l'emphytéote une sommation de payer restée sans effet pendant deux mois.

**Art. 636-16.** L'emphytéote supporte toutes les impositions, contributions et charges établies sur l'immeuble et les constructions, qu'elles soient imposées ou libres.

**Art. 636-17.** Il n'est dû aucune imposition en cas de mutation de toute nature ayant pour objet soit le droit du propriétaire soit le droit de l'emphytéote. Ne sont pas visées les mutations ayant pour objet l'immeuble en tant que tel ou les constructions, qu'elles soient imposées ou libres.

### **Chapitre III. – De la fin de l'emphytéose**

**Art. 636-18.** L'emphytéose prend fin, entre autres, par:

- la confusion,
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble,
- la prescription extinctive de trente ans,
- l'expiration du terme,
- la déchéance du droit de l'emphytéote,
- la résiliation ou résolution du titre constitutif.

**Art. 636-19.** L'emphytéote peut, jusqu'à l'expiration de son droit, enlever les constructions libres, à condition de réparer le dommage que cet enlèvement peut causer à l'immeuble.

A l'expiration de son droit, s'il n'a pas usé du pouvoir conféré par l'alinéa 1, l'emphytéote ne dispose plus d'aucun droit sur les constructions libres.

**Art. 636-20.** L'emphytéote ne peut pas enlever les constructions imposées.

**Art. 636-21.** Sauf disposition contraire du titre constitutif, l'emphytéote ne peut forcer le propriétaire de l'immeuble à payer la valeur des constructions, qu'elles soient libres ou imposées, qui se trouvent sur le terrain à l'expiration de l'emphytéose.

**Art. 636-22.** A l'expiration de l'emphytéose, le propriétaire a contre l'emphytéote une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble, ainsi que pour la perte des droits que l'emphytéote a laissé prescrire par sa faute.“.

**Art. 14.** Il est ajouté au titre II du livre II du Code civil, à la suite de l'article 577, un nouveau chapitre III libellé comme suit:

### **„Chapitre III. – Du droit de superficie**

#### *Section Ire – Dispositions générales*

**Art. 577-1.** Par dérogation à l'article 552 du Code civil, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire suivant un titre constitutif, autorisant celui-ci à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Tout terrain, bâti ou non, ouvrage, bâtiment ou plantation mentionné dans le titre constitutif peut faire l'objet d'un droit de superficie.

Est à considérer comme construction tout ouvrage, bâtiment ou plantation érigé par le superficiaire pendant la durée du droit de superficie.

**Art. 577-2.** Est à considérer comme propriétaire au sens de l'article 577-1 toute personne physique ou morale, privée ou publique, capable d'aliéner un immeuble.

Toute personne physique ou morale, privée ou publique, peut s'engager comme superficiaire dans un titre constitutif.

**Art. 577-3.** Le titre constitutif est un acte de droit de superficie passé entre le propriétaire et le superficiaire afin d'en déterminer les modalités et revêtu de la forme notariale pour les besoins de sa transcription. Tout avenant au titre constitutif devra également revêtir la forme notariale pour les besoins de sa transcription.

Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, être transcrit aux frais du superficiaire au bureau de la conservation des hypothèques dans le ressort duquel l'immeuble est situé.

**Art. 577-4.** Le droit de superficie ne peut être établi pour un terme excédant quatre-vingt-dix-neuf années, sauf la faculté de le renouveler expressément suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire.

Si le titre constitutif ne prévoit aucun terme ou si celui-ci excède quatre-vingt-dix-neuf années, le terme sera fixé à quatre-vingt-dix-neuf ans.

**Art. 577-5.** Tout titre constitutif doit, sous peine de nullité, comprendre un état des lieux clair et précis de l'immeuble.

#### *Section 2 – Des droits et obligations du superficiaire et du propriétaire*

**Art. 577-6.** Le superficiaire a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée du droit de superficie.

**Art. 577-7.** Le superficiaire dispose pleinement, en sa qualité de propriétaire, des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie.

Il peut notamment les démolir ou les enlever, à condition toutefois de remettre l'immeuble dans l'état où il se trouvait avant la construction.

**Art. 577-8.** Le superficiaire jouit pleinement des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif, et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire. Il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions sans toutefois pouvoir en aucun cas en diminuer la valeur.

**Art. 577-9.** Le superficiaire supporte toutes les impositions, contributions et charges établies sur l'immeuble et les constructions.

**Art. 577-10.** Il n'est dû aucune imposition en cas de mutation de toute nature ayant pour objet soit le droit du propriétaire soit le droit du superficiaire. Ne sont pas visées les mutations ayant pour objet l'immeuble ou les constructions.

#### *Section 3 – De la fin du droit de superficie*

**Art. 577-11.** Le droit de superficie s'éteint, entre autres, par:

- la confusion,
- la perte totale ou l'expropriation totale de l'immeuble,
- la prescription extinctive de trente ans,
- l'expiration du terme.

**Art. 577-12.** A l'expiration du droit de superficie, la propriété des constructions visées à l'article 577-7 passe au propriétaire, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces constructions au superficiaire, qui, jusqu'au remboursement, détiendra un droit de rétention.

A défaut d'accord entre le propriétaire et le superficiaire, la valeur actuelle des constructions est déterminée par expertise, chacun en assumant la moitié des frais.

**Art. 577-13.** Pour les constructions visées à l'article 577-8, le superficiaire ne dispose plus d'aucun droit sur celles-ci à l'expiration du droit de superficie, sans être en droit de réclamer une quelconque indemnité ni prix à verser par le propriétaire.

**Art. 577-14.** A l'expiration du droit de superficie, le propriétaire a contre le superficiaire une action personnelle en dommages-intérêts pour les dégradations occasionnées par la négligence et le défaut d'entretien de l'immeuble ou des constructions existantes au jour de la signature du titre constitutif et dont il n'a pas payé la valeur au propriétaire, ainsi que pour la perte des droits que le superficiaire a laissé prescrire par sa faute.‘‘

#### TITRE 4

#### De différentes mesures administratives et fiscales

#### Chapitre 1er – De la taxe communale spécifique sur certains immeubles

**Art. 15.** Les communes sont autorisées à établir et à percevoir à leur profit une taxe annuelle spécifique sur les immeubles situés sur leur territoire.

**Art. 16.** Sont considérés comme immeubles soumis à la taxe spécifique prévue à l'article 15:

- a) les immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement. L'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs;
- b) les terrains à bâtir non visés par l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la prédite loi, et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu.

**Art. 17.** Est redevable de la taxe spécifique le propriétaire ou, en cas de démembrement du droit de propriété, l'usufruitier ou le titulaire du droit de superficie ou d'emphytéose.

Si plusieurs personnes sont cotitulaires d'un des droits énoncés à l'alinéa 1, elles sont tenues solidairement et indivisiblement au paiement de la taxe spécifique.

**Art. 18.** Les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique, notamment en cas de projet de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation, en cas de transfert des droits de propriété, pour l'année au cours de laquelle la vente ou la cession de l'immeuble est constatée par acte authentique et les deux années subséquentes, en cas d'activité agricole à titre professionnel ainsi qu'en cas de 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 voie de règlement communal.

**Art. 19.** En cas de mutation de l'immeuble sous quelque forme que ce soit, le propriétaire ou le cédant du droit concédé doit informer le bénéficiaire du droit concédé de l'existence de la taxe spécifique.

Le propriétaire ou le cédant est tenu de communiquer à l'administration communale, par lettre recommandée à la poste, dans les trente jours de la passation de l'acte authentique de vente ou de cession, la désignation exacte de l'immeuble frappé de la taxe spécifique, la date de la passation de l'acte, le nom et l'adresse du ou des bénéficiaires et la preuve que ce dernier a été informé que l'immeuble est frappé de la taxe spécifique. Le propriétaire ou cédant est redevable de la taxe spécifique aussi longtemps que cette notification n'a pas été faite.

Le bénéficiaire du droit concédé dispose d'un délai de trente jours à partir de la passation de l'acte authentique pour informer la commune de son intention au regard de l'occupation de l'immeuble.

**Art. 20.** L'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction des immeubles définis à l'article 16 est constaté par les agents communaux habilités à cette fin par le collège des bourgmestre et échevins.

**Art. 21.** Les constatations motivées entraînant le paiement de la taxe spécifique sont notifiées au redevable par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée à la poste au domicile ou siège social du redevable avec indication du montant de la taxe spécifique.

Si le domicile ou le siège social du redevable n'est pas connu, la notification est valablement faite par affichage sur le site de l'immeuble concerné.

**Art. 22.** Le redevable dispose d'un délai de trois mois pour contester les constatations lui communiquées en vertu de l'article 21 et pour établir que l'immeuble concerné ne remplit pas les conditions prévues par la loi pour être frappé de la taxe spécifique.

La contestation doit être faite par lettre recommandée à la poste.

Le délai de trois mois commence à courir à partir de la date de la notification du courrier communal ou de la date de l'affichage prévu à l'article 21.

**Art. 23.** La commune dispose d'un délai de trois mois à compter de l'envoi du courrier recommandé visé à l'article 22 pour se prononcer sur les contestations du redevable.

A défaut de décision dans ce délai, la contestation est considérée comme fondée terminant la procédure de la perception de la taxe spécifique.

**Art. 24.** La taxe spécifique est due pour l'année entière, et pour la première fois:

- soit pour l'exercice au cours duquel le délai de trois mois prévu à l'article 22 est venu à terme sans que le redevable ait contesté le bien-fondé de la taxe spécifique;
- soit, en cas de contestation du redevable formulée conformément à l'article 22, pour l'exercice au cours duquel la commune s'est prononcée sur la contestation.

Le recours devant les juridictions administratives n'a pas d'effet suspensif quant au paiement de la taxe spécifique.

La taxe spécifique n'est plus due à partir de l'exercice qui suit celui au cours duquel la commune a constaté d'office ou à la demande du redevable que les conditions prévues pour la perception de la taxe spécifique ne sont plus remplies.

**Art. 25.** La taxe spécifique est fixée par la commune dans la limite maximale de:

- 1) Pour les immeubles bâtis:
  - o pour le premier exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement;
  - o pour le deuxième exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: mille euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement;
  - o pour les exercices suivants au cours desquels l'immeuble est soumis à la taxe spécifique: mille cinq cents euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement.
- 2) Pour les immeubles non bâtis: quinze euros par mètre carré de la surface de la parcelle.

**Art. 26.** La perception de la taxe spécifique, son recouvrement et le contentieux se font d'après la législation relative à la liquidation de l'impôt foncier. La taxe spécifique n'est pas déductible en matière fiscale.

**Art. 27.** Pour garantir le paiement de la taxe spécifique due et non payée dans le délai imparti, les immeubles frappés de la taxe spécifique peuvent être grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription, la postposition ou la mainlevée totale ou partielle sont requises par le collège des bourgmestre et échevins dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur.

Les bordereaux d'inscription doivent contenir le montant de la taxe spécifique due. En cas de modification de ce montant, la commune requiert une nouvelle inscription.

Les formalités découlant du présent article ne donnent lieu à aucune perception au profit de l'Etat.

**Art. 28.** Les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlements communaux.

**Art. 29.** Toutes les contestations en rapport avec l'exécution du présent chapitre sont de la compétence des juridictions administratives.

## **Chapitre 2 – Des mesures fiscales**

### **Art. 30. 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)**

Les bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, dénommée ci-après „loi concernant l'impôt sur le revenu“, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes ou sur des terrains aliénés au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du titre 2 de la présente loi.

Les personnes physiques considérées comme exploitants d'une entreprise commerciale ayant pour objet le lotissement, dans une zone d'habitation, de terrains agricoles ou d'autres terrains en terrains à bâtir, relevant de l'article 14, numéros 1 et 2, de la loi concernant l'impôt sur le revenu, bénéficient en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal d'une exemption de 50% du bénéfice réalisé lors de l'aliénation d'un ou de plusieurs terrains à bâtir à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes respectivement au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans le cadre du titre 2 de la présente loi. Ce bénéfice est constitué par la différence entre le prix de réalisation, diminué des frais de réalisation et de la valeur comptable du terrain aliéné.

### **Art. 31. Exemption d'impôt des entreprises de lotissement appartenant aux communes**

1° L'article 161, alinéa 1, numéro 2, de la loi concernant l'impôt sur le revenu est à libeller comme suit:

„2. les entreprises de lotissement de terrains et les entreprises de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité de l'Etat, des communes et des syndicats de communes;“.

2° Le paragraphe 3, numéro 9, de la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal est remplacé comme suit:

„9. les entreprises de lotissement de terrains et les entreprises d'approvisionnement en eau, en gaz et en électricité appartenant aux communes ou syndicats de communes.“.

## TITRE 5

### **Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires**

#### **Art. 32. Modification de la loi concernant l'aide au logement**

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. A l'article 20, point b), les termes „à bâtir“ sont supprimés.
2. A l'article 22, sont apportées les modifications suivantes:
  - 1° Aux alinéas 1 et 2, les termes „à bâtir“ sont supprimés.
  - 2° A l'alinéa 2, point b), le montant de „quarante pour cent“ est remplacé par „cinquante pour cent“.
  - 3° L'alinéa 5 est modifié comme suit:
 

„Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie. Cependant, elle ne reste acquise qu'à hauteur de la moitié si l'emphytéote ou le superficiaire est un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement.“.
3. Le chapitre 5 est supprimé.
4. L'article 54 est complété par l'alinéa suivant:
 

„Le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“.

5. A l'article 55, la liste des missions du fonds est remplacée par la liste suivante:

- „réaliser l'acquisition et l'aménagement de terrains ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;
- \* constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;
- \* créer de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie;
- \* promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;
- \* réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;
- \* promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie;
- \* agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.“

**Art. 33. *Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain***

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1. L'article 23, alinéa 2, est modifié comme suit:

„Ces travaux comprennent l'aménagement des réseaux de circulation, des conduites d'approvisionnement, des réseaux d'évacuation, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.“

2. A l'article 24, paragraphe (2), il est ajouté un alinéa 3 ayant la teneur suivante:

„Les conditions et modalités de fixation, de notification et de paiement de la taxe sont déterminés par règlement grand-ducal.“

3. L'article 29 est complété par le paragraphe (5) suivant:

„(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie totale est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.“

4. L'article 30, alinéa 3, est modifié comme suit:

„Le ministre, après vérification de la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment des objectifs énoncés à l'article 2, ses règlements d'exécution, ainsi qu'avec le plan d'aménagement général, sauf application des dispositions transitoires de l'article 108bis, y émet son avis dans les trois mois de la réception du dossier complet.“

5. L'article 34 est modifié comme suit:

**„Art. 34. *Cession des fonds réservés à des travaux de voirie et d'équipements publics***

(1) La commune doit déterminer les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilisation du plan d'aménagement particulier.

(2) Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux prévus au paragraphe (1) doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement pour autant que l'ensemble de ces terrains ne dépasse pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier. Le propriétaire sera indemnisé pour la surface qui dépasse ce quart.

(3) Le propriétaire doit payer une indemnité compensatoire à la commune si la configuration ou la situation des terrains qui font l'objet du plan d'aménagement particulier rendent la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe (1) irréalisable ou inutile sur ceux-ci. L'indemnité compensatoire servira à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier en vue d'y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics prévus au paragraphe (1).

(4) La valeur des surfaces cédées ou de l'indemnité compensatoire est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est soumis à l'avis du ministre.

Dans la fixation de cette valeur, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée de l'aménagement.

Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les prix des terrains, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties commettent un arbitre. En cas de désaccord sur la désignation de l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des terrains concernés.

L'acte de désignation des experts et arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.“.

6. L'article 36 est modifié comme suit:

**„Art. 36. Convention**

Après l'approbation par le collège des bourgmestre et échevins du projet d'exécution avec estimation détaillée du coût, les conditions et modalités de réalisation du projet sont fixées dans une convention entre la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et le propriétaire ou son mandataire.

Cette convention est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

La convention règle notamment la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du projet, leur financement par les intéressés ainsi que la cession des terrains réservés à des constructions et aménagements publics et la cession gratuite des équipements publics à la commune après leur achèvement selon les règles de l'art et la réception définitive des travaux. Elle indique également le délai de réalisation du projet et, en cas de réalisation en phases successives, le déroulement de chaque phase.

La convention est périmée de plein droit si dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins et qui ne peut être inférieur à un an, le propriétaire ou son mandataire n'a pas entamé la réalisation du projet de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par décision du collège des bourgmestre et échevins pour une période d'un an sur demande motivée du propriétaire ou de son mandataire.

Cette décision est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre.

Les travaux de voirie et d'équipements nécessaires à la viabilité d'un projet sont exécutés sous le contrôle et la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, le propriétaire ou son mandataire demeurant cependant responsable exclusif de la réalisation et l'exécution matérielle des travaux requis.“.

7. Le paragraphe (3) de l'article 54 est supprimé, le paragraphe (4) devenant le nouveau paragraphe (3).

8. Le chapitre 4 du titre 6 est modifié comme suit:

*„Section 1. Réserves foncières*

**Art. 97. Déclaration**

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité-directeur, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

**Art. 98. Publication**

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 97, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet pourront être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

**Art. 99. Réclamations**

Dans le délai de trente jours visé à l'article 98, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

**Art. 100. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat**

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

**Art. 101. Arrêté grand-ducal**

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise le ministre, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

**Art. 102. Cession des terrains**

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le comité directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*Section 2. Obligation de construire***Art. 103. Procédure**

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du titre 4.

**Art. 104. Exécution**

Si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune doit soit entamer la procédure d'expropriation prévue au présent

chapitre, à son propre profit ou au profit d'un promoteur, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations, soit percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction.

Cette taxe annuelle est calculée au prorata de la surface de terrain non bâti et elle ne peut être ni inférieure à 0,5 euro par mètre carré de terrain non bâti, ni être supérieure à 15 euros par mètre carré de terrain non bâti. Le plan cadastral fait foi pour le calcul de la superficie. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

Même en cas de procédure d'expropriation, la commune est en droit de percevoir la taxe jusqu'à ce que la procédure d'expropriation arrive à son terme.

Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat.

La même taxe est fixée par la commune si les travaux d'infrastructure ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux. La commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

**Art. 104bis.** La taxe est d'office applicable pour les terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu. Le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.“

9. L'article 106, paragraphe (1), alinéa 2, est modifié comme suit:

„Cette disposition vaut également dans les mêmes conditions pour tout emphytéote ou superficiaire.“

10. L'article 108, paragraphe (4), est modifié comme suit:

„(4) Pour les projets d'aménagement général ou particulier dont la procédure d'approbation est entamée par la saisine de la commission d'aménagement d'après les dispositions de la loi modifiée du 12 juin 1937 précitée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, cette procédure est continuée et doit être achevée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi. Passé ce délai, une nouvelle procédure d'adoption doit être engagée conformément aux dispositions de la présente loi sauf le cas particulier prévu par le paragraphe (5).“

11. A l'article 108, il est ajouté un nouveau paragraphe (5) libellé comme suit:

„(5) En cas d'annulation par les juridictions administratives d'une décision ministérielle, respectivement d'une délibération du conseil communal portant approbation ou refus d'approbation d'un plan d'aménagement général ou particulier et prise avant le 8 août 2006 sous l'empire de la loi modifiée du 12 juin 1937, la procédure d'approbation telle que prévue au paragraphe (4) reste applicable.“

12. L'article 108bis, paragraphe (2), est complété par l'alinéa suivant:

„Par dérogation à l'article 25 de la présente loi, les plans et projets d'aménagement général qui n'ont pas encore fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes prévues à l'alinéa 1, peuvent être modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier établi conformément à la procédure prévue à l'article 30 de la présente loi, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier et que dans son avis le ministre y ait marqué son accord.“

#### **Art. 34. Modification de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs**

La loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs est complétée comme suit:

1° Le paragraphe 22 est complété comme suit:

- à l'alinéa 2, la phrase suivante est ajoutée avant la première phrase: „Eine Fortschreibung ist vorzunehmen, wenn dem Finanzamt bekannt wird, daß die Voraussetzungen für sie vorliegen.“;
- il est ajouté un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Dans les cas visés à l'alinéa 2, une fixation nouvelle est également établie en vue de redresser une fixation antérieure erronée. Par dérogation à l'alinéa 2, la date-clé de fixation d'un

redressement pour fixation antérieure erronée est le début de l'année civile au cours de laquelle le nouveau bulletin de fixation de la valeur unitaire est émis.“

2° Le paragraphe 23, alinéa 2, est complété in fine par la phrase suivante:

„Les dispositions du paragraphe 22, alinéa 2, première phrase, et alinéa 3 sont applicables par analogie.“

3° Il est inséré un paragraphe 53bis, relatif aux catégories des immeubles non bâtis, libellé comme suit:

„(1) Les immeubles non bâtis visés au paragraphe 53 se subdivisent, sans préjudice de la disposition du paragraphe 51, alinéa 2, en deux catégories:

1. les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
2. les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

(2) Sont réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Sont également réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les terrains visés par l'article 103 de la prédictée loi modifiée du 19 juillet 2004 pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal selon la procédure prévue par ce même article 103 et si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi.

(3) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.

(4) Les prescriptions contenues au paragraphe 33a de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs ne se trouvent pas affectées par les dispositions des alinéas 2 et 3.

(5) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, avec effet à une certaine date-clé et en application des alinéas 2 et 3, engendre dans le chef de ce bien immobilier, constituant une unité économique (paragraphe 2), une fixation nouvelle de la valeur unitaire (paragraphe 22, alinéa 2) ou une fixation spéciale de la valeur unitaire (paragraphe 23) à cette même date-clé.“

4° Une première fixation de la valeur unitaire, respectivement nouvelle au sens du paragraphe 22 ou spéciale au sens du paragraphe 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs, intervient avec référence à la date-clé du 1er janvier 2008. Un premier relevé complet, dressé d'après les dispositions du paragraphe 53bis, alinéa 3, par chaque administration communale avec référence à la date-clé du 1er janvier 2008, est à communiquer pour le 31 janvier 2008 au plus tard à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Ce relevé est considéré renseigner la totalité des terrains à bâtir à des fins d'habitation situés à cette même date-clé sur le territoire de la commune. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucun terrain à bâtir à des fins d'habitation n'est situé dans la commune concernée.

#### **Art. 35. Modification de la loi sur l'impôt foncier**

La loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier est modifiée comme suit:

1° Le paragraphe 12 relatif au taux d'assiette est complété par un alinéa 3 libellé comme suit:

„(3) Par dérogation aux dispositions des alinéas 1 et 2, le taux d'assiette applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation visés au paragraphe 53bis, alinéa 1er, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, est fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie des terrains à bâtir à des fins d'habitation et à cent pour mille à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété concernant pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est également fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années subséquentes à l'année pendant laquelle ce transfert a eu lieu, et à cent pour mille à partir de la troisième année y subséquente.“

2° Le paragraphe 21 est modifié et complété comme suit:

– Les alinéas 2 et 3 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„(2) Le taux communal peut différer suivant qu'il s'applique à la propriété agricole et forestière (§ 3, 1°) ou à la propriété immobilière bâtie et non bâtie (§ 3, 2°). Pour les immeubles bâtis et non bâtis, le taux communal peut différer d'après la classification suivante:

catégorie 1: constructions commerciales;

catégorie 2: constructions à usage mixte;

catégorie 3: constructions à autre usage;

catégorie 4: maisons unifamiliales et maisons de rapport;

catégorie 5: immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

catégorie 6: terrains à bâtir à des fins d'habitation.

En cas de fixation de plusieurs taux, le taux communal doit cependant être uniforme pour toutes les propriétés agricoles et forestières situées dans la commune. Il doit de même être uniforme pour tous les immeubles situés dans la commune qui relèvent de la même catégorie.

(3) En cas de fixation de deux ou de plusieurs taux, l'impôt qui correspond aux propriétés agricoles et forestières est appelé impôt foncier A et celui qui correspond aux immeubles bâtis et non bâtis impôt foncier B. Si les communes font usage de la possibilité d'appliquer des taux différents à certaines ou à toutes les catégories des immeubles bâtis et non bâtis, elles doivent mentionner le taux pour chacune des catégories 1 à 6 des immeubles visés à l'alinéa 2. L'impôt correspondant est appelé

impôt foncier B1 pour l'impôt applicable aux constructions commerciales;

impôt foncier B2 pour l'impôt applicable aux constructions à usage mixte;

impôt foncier B3 pour l'impôt applicable aux constructions à autre usage;

impôt foncier B4 pour l'impôt applicable aux maisons unifamiliales et aux maisons de rapport;

impôt foncier B5 pour l'impôt applicable aux immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;

impôt foncier B6 pour l'impôt applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation.“

– Il est ajouté un alinéa 4 libellé comme suit:

„(4) Pour l'application des alinéas 2 et 3, on entend:

a) par immeubles bâtis et non bâtis, ceux qui sont visés au paragraphe 3, numéro 2, de la présente loi;

b) par maisons de rapport, constructions commerciales, constructions à usage mixte, maisons unifamiliales et constructions à autre usage, les constructions définies au paragraphe 32, alinéa 1, points 1 à 5, de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;

c) par immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 1, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;

d) par terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs.“

3° Les paragraphes 21bis, 21ter et 21quater sont abrogés.

**Art. 36. Abrogation de lois**

Sont abrogées:

- 1° la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose;
- 2° la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

**Art. 37. Entrée en vigueur**

(1) Le titre 1er de la présente loi produit ses effets au 1er janvier 2007.

Les articles 30 et 31 sont applicables avec effet à partir de l'année d'imposition 2008.

L'article 34 entre en vigueur le 1er janvier 2008.

L'article 35 est applicable aux taux de l'impôt foncier fixés pour l'année 2008 et les années subséquentes.

Les autres articles de la présente loi entrent en vigueur le 1er jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

(2) La perception de la taxe communale spécifique sur certains immeubles, prévue par le titre 4, chapitre 1er, ne peut avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009.

(3) Les dispositions de la présente loi sont applicables aux contrats d'emphytéose ou de superficie conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi, lorsqu'il s'agit d'en compléter les dispositions.

(4) Les procédures de déclaration de zone de réserves foncières entamées sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et toujours en cours au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être achevées conformément à la procédure établie par ladite loi modifiée du 25 février 1979.

\*

**COMMENTAIRE DES ARTICLES****TITRE 1er****Du Pacte Logement***Article 1er*

La réalisation du droit à un logement convenable pour l'ensemble des citoyens ne peut se réaliser sans une collaboration étroite entre l'Etat et les communes. Pour atteindre cet objectif, l'Etat participera au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs.

Afin de répondre aux exigences de l'article 99 de la Constitution, la loi établit la base légale habilitant le Gouvernement à conclure un pacte logement avec les communes et à contribuer au financement de ces nouveaux logements et des infrastructures requises. Ces infrastructures sont celles visées par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Conformément à l'article 104 de la Constitution, il y aura en outre lieu d'arrêter annuellement dans le budget de l'Etat les crédits prévus à cet effet.

Les communes qui s'engageront dans ce pacte logement veilleront à voir augmenter leur population d'au moins 15% sur 10 ans du fait de la création de nouveaux logements.

Le Ministre du Logement et le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire sont compétents pour conclure et exécuter le pacte logement.

Pour ce qui concerne les communes, la conclusion du pacte logement relève de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, conformément à l'article 57 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée.

Un modèle de pacte logement est présenté à titre informatif à la suite des commentaires sur l'article 2 du projet de loi.

*Article 2*

Cet article a pour but de définir les *quantum* de la contribution financière accordée et ses modalités d'octroi.

Le 1er pourcent d'augmentation de la population ne bénéficie pas de la contribution étatique. Au-delà de la croissance d'1% pour l'année en cause, la participation de l'Etat est de 4.500 euros par nouvel habitant, et ce de 2007 à 2016. A partir de 2017, l'aide en capital unique diminue de 900 euros par an, pour être finalement payée une dernière fois en 2021.

Le constat de l'augmentation de la population communale se faisant une fois l'année écoulée, les contributions sont calculées et payées l'année qui suit, soit de 2008 à 2021 (par exemple: si pour 2007 une croissance de la population dépassant 1% est constatée, l'aide étatique afférente sera payable en 2008).

Ce constat se fait en principe sur base de la population annuelle arrêtée par le STATEC ou éventuellement sur base des registres de la population communaux. Le pacte définira au cas par cas la méthode de calcul utilisée en précisant le cas échéant le total de la population de l'année de signature de la convention. Un changement de méthodologie de calcul au cours de la période d'application du pacte pourrait en effet amener à un constat de croissance démographique qui ne correspondrait nullement à la réalité, les communes et le STATEC ne disposant pas toujours des mêmes données.

La contribution financière est augmentée pour les communes jugées prioritaires par l'Etat. Sont principalement visées les communes listées par l'IVL (selon le concept intégré des transports et du développement spatial visé au point III.1.1 du programme directeur d'aménagement du territoire arrêté par décision du Gouvernement en conseil le 27 mars 2003).

Il s'agit d'inciter l'établissement de projets d'une certaine envergure, emportant la création d'un nombre important de logements, tout en respectant une harmonie relative en termes notamment de protection de la nature, de complémentarité entre logements et infrastructures collectives et d'organisation spatiale combinée à un système de transport public efficient.

Le pacte logement définira plus amplement les objectifs à atteindre par ces communes.

Face à l'ampleur de tels projets, une augmentation conséquente de la contribution accordée par l'Etat se justifie, de sorte que ces communes verront leur participation de l'Etat par nouvel habitant augmenter de 50%.

Finalement, il est précisé que cette contribution est autonome, de sorte qu'elle est totalement indépendante de l'octroi ou non d'autres aides aux communes. Son octroi et son montant ne sont pas subordonnés à ceux d'autres aides.

Suit un modèle de pacte logement:

### ***Pacte logement***

Entre

l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par son ministre ayant le Logement dans ses attributions, Monsieur Fernand BODEN, et son ministre ayant l'Intérieur et l'Aménagement du Territoire dans ses attributions, Monsieur Jean-Marie HALSDORF,

ci-après dénommé „Etat“,

et

l'Administration communale de (la Ville de) \_\_\_\_\_, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, composé de:

Monsieur/Madame \_\_\_\_\_, bourgmestre,

Monsieur/Madame \_\_\_\_\_, échevin et

Monsieur/Madame \_\_\_\_\_, échevin,

ci-après dénommée „Administration communale“,

il a été convenu, sous réserve d'approbation du conseil communal, ce qui suit:

### Préambule

Dans la déclaration gouvernementale présentée le 2 mai 2006 à la Chambre des Députés, le Premier Ministre a annoncé les mesures envisagées par le Gouvernement pour affronter ensemble avec les communes les problèmes qui se posent actuellement sur le marché du logement.

La présente convention, dénommée „pacte logement“, s'inscrit dans le cadre des mesures préconisées. Par la signature de ce pacte, l'Etat et la commune s'engagent à unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements et pour réduire le coût du foncier et de l'habitat par la mise en œuvre de différentes mesures plus amplement spécifiées ci-après.

L'Etat et les communes ont une responsabilité partagée dans la réalisation du droit à un logement convenable des citoyens.

L'Etat et les communes doivent donc unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements.

Le programme national d'action en matière de logement vise principalement une augmentation de l'offre de logements, afin d'aboutir à une maîtrise des prix. Cette action est menée avec la collaboration des différentes administrations communales du pays.

L'endiguement des prix du marché immobilier constitue le défi le plus important de la politique du logement. Il sera poursuivi avec détermination par l'Etat et les communes.

#### *Article 1er*

1.1. Dans le cadre de la présente convention, l'Administration communale s'engage à contribuer à la création de nouveaux logements sur son territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait sa population d'au moins 15% sur une période de 10 ans et à participer activement aux efforts et mesures de l'Etat tendant, dans l'intérêt de l'ensemble de la population, à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

1.2. En vue d'atteindre l'accroissement de la population prédécrit, la réalisation des projets de construction de logements suivants (projet, nombre approximatif de logements, délai) est prévue:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

#### *Article 2*

2.1. Dans le cadre de sa mission de service public, l'Etat s'engage à participer au financement des frais liés 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, requis par l'accroissement de la population résultant de la création de nouveaux logements.

2.2. L'Etat accorde à l'Administration communale une contribution financière de 4.500 euros, calculée et liquidée chaque année, pour tout nouvel habitant dépassant la croissance de 1% de la population.

Cette contribution financière est payable l'année suivante à charge du budget du ministre ayant le Logement dans ses attributions et est accordée après constat de la croissance démographique de l'année écoulée sur base de la population annuelle calculée par le STATEC. En cas de changement de méthodologie de calcul ou en cas de problème technique au sein du STATEC, le calcul se fait par comparaison entre la population réelle des deux années consécutives concernées.

Elle est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

2.3. Cette contribution financière est augmentée de 50% pour la commune jugée prioritaire par l'IVL, à condition que les projets mentionnés à l'article 1.2. soient réalisés prioritairement dans des zones se situant favorablement par rapport au transport public, permettant de par leur entourage construit et paysager, des densités de bâti élevées afin de dépasser les 25 logements par hectare et dont la surface totale dans un secteur relativement contigu est suffisamment grande afin d'éviter un éparpillement inutile au niveau des démarches et planifications subséquentes.

2.4. Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes.

#### *Article 3*

Dans le cadre des objectifs définis aux articles 1 et 2, l'Administration communale s'engage à réaliser les projets d'équipements collectifs suivants:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

## Article 4

4.1. Afin de pouvoir respecter les termes du présent pacte, et dans le but d'accélérer la réalisation des projets décrits à l'article 1.2 et de réduire le coût du foncier, l'Administration communale mettra en œuvre les mesures exposées ci-après.

4.2. Conformément à l'article 4.1, l'Administration communale favorisera la viabilisation du foncier dans le cadre de l'exécution de son plan d'aménagement général (PAG) aux termes de la loi modifiée du 19 juillet 2004 par:

*(choisir les mesures qui conviennent)*

la réalisation, en tant que promoteur public, des projets suivants, dans les délais suivants:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

les projets numéros \_\_\_\_\_ sont réalisés dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et bénéficient des aides étatiques prévues par cette même loi.

la mise sur le marché de terrains communaux en faveur de promoteurs moyennant un cahier des charges à approuver par les deux ministres ayant signé la présente convention en vue de faire viabiliser les projets suivants, dans les délais suivants:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

les projets numéros \_\_\_\_\_ bénéficient de la formule du bail emphytéotique ou du droit de superficie conformément aux dispositions légales. Dans ces cas, l'Etat participe aux prix d'acquisition de ces terrains, à opérer par la commune, à raison de 25%.

la mise à disposition à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 des terrains suivants en vue de les voir viabilisés dans le cadre de cette même loi:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

les projets numéros \_\_\_\_\_ bénéficient de la formule du bail emphytéotique ou du droit de superficie conformément aux dispositions légales. Dans ces cas, l'Etat participe au prix d'acquisition de ces terrains, à opérer par la commune, à raison de 50%. En plus, les promoteurs publics bénéficient des aides étatiques prévues par la loi modifiée du 25 février 1979.

le soutien à l'élaboration des projets suivants initiés par des promoteurs privés dans les délais suivants:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

4.3. L'Administration communale mettra en œuvre tous les moyens que la loi met à sa disposition pour favoriser et accélérer la création de logements prévus notamment:

- aux articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (obligation de construire);
- au titre 6 de cette même loi (création de zones de développement et de zones à restructurer, réalisation de remembrements urbains, rectification de limites);
- au chapitre VI de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code Civil (changement d'affectation d'un immeuble destiné à l'habitat);
- au chapitre 1er du titre 4 de la loi du xx 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 (taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles).

4.4. L'Administration communale procédera à la conclusion de conventions avec des promoteurs opérant sur son territoire en vue de réduire le coût des terrains à bâtir. Dans chaque lotissement réalisé, pour autant qu'il dépasse une surface de 1 hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface totale ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré dont les conditions (par exemple, vente obligatoire à des bénéficiaires d'une prime de construction) et les prix de vente sont déterminés par un cahier des charges qui fait partie intégrante de la convention susmentionnée.

*Article 5*

Dans le cadre de la maîtrise durable du foncier, l'Administration communale s'engage à mener une politique active de création de réserves foncières au sens des lois modifiées des 25 février 1979 et 19 juillet 2004 précitées.

Enumérer, le cas échéant, les réserves foncières pour lesquelles la procédure est engagée:

- 1. \_\_\_\_\_
- 2. \_\_\_\_\_
- 3. \_\_\_\_\_

*Article 6*

6.1. La contribution financière de l'Etat est portée sur un fonds de réserve pour contribuer au financement des équipements collectifs visés à l'article 3 du présent pacte et le cas échéant, pour subvenir aux obligations financières découlant de la création de nouveaux logements.

6.2. Au cas où, après la réalisation des projets prévus à l'article 3 du présent pacte et le financement des frais liés à la création de nouveaux logements, elle ne serait pas entièrement consommée, l'Administration communale s'engage à utiliser le montant restant soit pour réduire ses emprunts, soit pour investir dans d'autres projets immobiliers, sous réserve de l'accord préalable de l'Etat.

6.3. Au cas où, pour des raisons de force majeure, l'Administration communale se trouverait dans l'impossibilité de réaliser l'ensemble des projets prévus à l'article 3 de la présente convention, l'Etat pourra réclamer le remboursement de sa contribution financière. L'Etat pourra encore laisser la contribution financière à l'Administration communale qui dans ce cas devra être utilisée en tout ou en partie pour rembourser la dette communale antérieurement contractée.

*Article 7*

Toute modification de la présente convention nécessite un avenant écrit, dûment signé pour acceptation par chacune des parties au contrat.

Une révision de la liste des projets prévus aux articles 1 à 5 sera faite en principe tous les trois ans.

*Article 8*

La présente convention est conclue pour une durée se terminant au 31 décembre 2021, sauf résiliation anticipée de l'accord des parties.

En cas de non-respect par une des parties de ses obligations découlant de la présente, l'autre partie pourra mettre unilatéralement fin au contrat à compter du 31 décembre de l'année en cours moyennant lettre recommandée adressée avant le 1er octobre de l'année en question. L'Administration communale conserve son droit à percevoir la contribution financière relative à l'année écoulée.

*Article 9*

La présente convention est soumise au droit luxembourgeois ainsi qu'à la compétence exclusive des juridictions de l'arrondissement de Luxembourg.

FAITE en ..... exemplaires à Luxembourg, le .....

Pour l'Etat  
.....  
.....

Pour la commune  
.....  
.....

## TITRE 2

**Du droit de préemption****Chapitre 1er – Dispositions générales***Article 3*

Le présent article dresse la liste des titulaires du droit de préemption et des biens soumis à ce droit.

Etant investis de la mission d'assurer un logement convenable à tout citoyen et étant responsable de l'aménagement et du développement de leur territoire, l'Etat et les communes doivent inévitablement être dotées de ce moyen d'action.

Il en va de même pour le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat qui – pour répondre aux missions que lui confèrent les articles 54 et 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement – doit également pouvoir bénéficier d'un tel pouvoir.

Les biens soumis au droit de préemption sont exclusivement des terrains, à savoir des immeubles non bâtis, qui présentent des facilités d'aménagement plus larges par rapport à des terrains bâtis. L'instauration de ce droit de préemption sur le non-bâti permet de contrôler le coût du foncier dès l'ingrès.

Les terrains susceptibles de présenter un intérêt en termes d'aménagement du territoire et de maîtrise du foncier et de l'habitat sont ceux situés dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones de réserves foncières et les zones d'aménagement différé au sens de l'article 39 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Il s'avère également important de pouvoir intervenir au niveau des terrains bordant le périmètre extérieur des agglomérations vu la spéculation croissante dont ils font l'objet.

Finalement, l'Etat dispose d'un droit de préemption sur l'ensemble des terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation de sol rendus obligatoires.

*Article 4*

Cet article définit les opérations soumises au droit de préemption.

*Alinéa 1er*

Les opérations faites à titre gratuit (par donation ou testament) doivent être exclues du champ d'application du projet de loi alors qu'il n'est nullement question de mettre un frein aux cessions gratuites qui n'ont par ailleurs guère d'incidence sur la flambée des prix du foncier.

*Alinéa 2*

Sont cependant visées toutes opérations à titre onéreux opérant un transfert différé de propriété. Il n'est en effet pas question de déguiser une vente derrière une location comportant à son terme un transfert de propriété du bien au profit du locataire, sans paiement d'un quelconque prix. Le prix de vente se dissimule alors dans les loyers payés.

*Alinéa 3*

Sont encore exclues différentes opérations familiales alors que les autorités publiques n'entendent pas s'immiscer dans la transmission du patrimoine entre membres d'une même famille.

Si une procédure d'expropriation est d'ores et déjà en cours, le droit de préemption n'a plus de raison d'être.

Les biens du domaine privé de l'Etat et des communes sont *ipso facto* exclus. Il convenait toutefois de le préciser pour le cas où, par exemple, l'Etat entendrait vendre un bien de son domaine privé au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, bien que serait situé dans une zone d'aménagement différé. Dans cette hypothèse, la commune ne peut intervenir en invoquant son droit de préemption.

Il est encore précisé que si l'acquéreur est l'un des pouvoirs préemptant, les autres pouvoirs préemptant ne pourront invoquer leur droit de préemption. L'acquéreur agissant d'ores et déjà dans le cadre d'une mission de développement rural et urbain, ou de développement du logement, cette aliénation n'a plus raison d'être soustraite à son acquéreur. Le terrain sera de toute façon utilisé aux fins voulues par la présente loi.

Les indivisions se prêtent également mal à l'exercice d'un tel droit. Les pouvoirs préemptant ne seraient en effet titulaires que d'un droit limité sur le terrain. Leur pouvoir d'action serait ainsi entravé.

Pour les hypothèses dans lesquelles le pouvoir concerné est d'ores et déjà co-indivisaire, il bénéficie d'un droit de préemption en vertu de l'article 815-14 du Code civil.

Les ventes publiques sont exclues. Il s'agit de limiter dans un premier temps le surcroît de travail que l'instauration de ce droit va engendrer pour les notaires ainsi que laisser une période „test“ à l'exercice de ce droit, qui pourra éventuellement un jour être étendu à ce type d'opérations.

#### *Alinéa 4*

Les ventes d'immeubles à construire sont expressément exclues afin d'éviter tout doute sur la question. Si elles ne portent initialement que sur un terrain, il s'agit en fait de vente d'immeubles bâtis, ou du moins bâtis dans un avenir proche.

#### *Article 5*

Un rang de priorité est prévu entre les différents pouvoirs préemptant, avec l'indication supplémentaire que ce droit de préemption prime sur tout autre droit de préemption qui serait institué par une convention.

Est ainsi, par exemple, visé le cas d'un terrain faisant l'objet d'un bail comportant une clause conférant un droit de préemption au locataire en cas de vente du terrain par son propriétaire. Si ce terrain tombe sous le champ d'application de la présente loi et qu'un droit de préemption „public“ peut jouer, l'autorité publique concernée aura priorité sur le locataire.

#### *Article 6*

Cet article instaure une sanction en cas de non-respect du droit de préemption. A défaut de sanction, la loi perdrait en effet toute efficacité.

Le pouvoir préemptant lésé est en droit de demander en justice la nullité de l'acte fait en violation de son droit et de se faire déclarer propriétaire en lieu et place de l'acquéreur initial, à condition de payer le prix stipulé dans l'acte annulé.

Le premier acte étant annulé, les choses doivent être remises dans leur pristin état. Le prix doit par tant être restitué à l'acquéreur initial.

La durée pendant laquelle cette nullité peut être soulevée est toutefois limitée à deux années. En effet, au-delà, il sera en pratique délicat de faire annuler la vente sachant que l'acquéreur initial aura entre-temps commencé l'aménagement de son terrain. Il ne semble guère opportun d'annuler la vente du terrain, une fois une construction érigée. Le pouvoir préemptant lésé serait déclaré propriétaire non seulement du sol mais également du dessus, et ce par accession. Or, il ne payera que le prix stipulé dans l'acte annulé, soit pour l'essentiel le prix du terrain.

Le point de départ du délai court à partir du jour où l'opération est opposable au tiers, soit à partir de l'enregistrement de l'acte. Pour le surplus, le délai court conformément au droit commun.

## **Chapitre 2 – Vente de gré à gré**

#### *Article 7*

Afin d'éviter le risque de vente de gré à gré en violation du droit de préemption prévu par la présente loi, il a été choisi de recourir à l'existence d'une condition suspensive irrefragable: toute aliénation est conclue sous la condition suspensive que les pouvoirs préemptant renoncent à exercer leur droit de préemption.

L'aliénation dépend d'un événement futur incertain: elle est suspendue jusqu'à ce que les pouvoirs préemptant renoncent à l'exercice de leur droit.

En cas de renonciation, l'aliénation peut être exécutée. Dans le cas contraire, en cas d'exercice du droit de préemption, l'obligation initiale est réputée n'avoir jamais existée.

#### *Article 8*

Quant à la procédure d'exercice du droit de préemption, elle se fait par l'intermédiaire du notaire en charge de l'acte d'aliénation.

Celui-ci informe les pouvoirs préemptant de l'existence d'un projet d'acte d'aliénation en lui fournissant toute une série d'informations concernant le bien concerné (propriétaire, adresse, description, caractéristiques urbanistiques, etc.) ainsi que le prix stipulé à l'acte, ou à défaut la valeur de la contre-prestation prévue.

Cette notification doit se faire au plus tard 2 mois avant la passation de l'acte. Un délai suffisant doit être laissé pour permettre au pouvoir préemptant de se prononcer. Il convient cependant de ne pas freiner les opérations immobilières en les retardant. Un délai de 2 mois semble partant approprié.

#### *Article 9*

Les pouvoirs préemptant disposent d'un mois à compter de la notification prévue à l'article 8 pour signaler les éventuels éléments manquants au dossier, de telle sorte qu'en principe un mois après la notification du dossier, les pouvoirs préemptant soient en mesure de confirmer être en possession d'un dossier complet.

La délivrance d'un tel accusé de réception permet d'informer le notaire que sa mission a été correctement remplie.

En cas de silence du ou des pouvoirs préemptant dans le délai imparti, ils sont présumés renoncer à l'exercice du droit de préemption afin d'accélérer autant que faire se peut la procédure d'aliénation.

#### *Article 10*

Dans le mois qui suit la confirmation prévue à l'article 9, les pouvoirs préemptant doivent faire parvenir au notaire leur décision quant à l'exercice du droit de préemption.

A défaut, ils sont considérés avoir renoncé à l'exercice de ce droit, et ce afin de ne pas bloquer les opérations visées.

Le prix de la vente est celui figurant dans le dossier de notification. La vente se fait également aux conditions prévues dans le dossier.

Le droit de préemption s'exerce sur le tout. Il ne peut, par exemple, porter sur une partie du bien visé.

#### *Article 11*

En cas d'exercice du droit de préemption, l'acte authentique sera passé par le notaire en charge, et ce endéans un délai de 3 mois.

Le paiement du prix par le pouvoir préemptant acquéreur devra quant à lui être effectué dans les 3 mois de la signature de l'acte authentique. Il est impératif de veiller à ce que la procédure soit enserrée dans des délais précis afin d'éviter des retards préjudiciables aux parties.

A défaut, le pouvoir préemptant concerné sera redevable des intérêts de retard d'usage.

#### *Article 12*

A défaut d'exercice du droit de préemption dans les délais prévus, le propriétaire dispose librement de son bien. Il est libre de le vendre à tout autre acquéreur, sans devoir procéder à une nouvelle procédure de notification. Cette possibilité est limitée à un délai de 3 ans afin de veiller à l'évolution du marché et de la situation urbanistique du Grand-Duché.

Le prix de vente ne pourra être inférieur à celui figurant dans le dossier de notification. Dans le cas contraire, les pouvoirs préemptant doivent en être informés et la procédure doit être reproduite.

Il est ensuite rappelé qu'en cas de non-respect de cette disposition, l'article 6 est applicable.

## TITRE 3

**Du droit d'emphytéose et du droit de superficie***Article 13*

Il est nécessaire d'adapter aux exigences nouvelles les anciennes législations de 1824 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie.

S'agissant d'un démembrement de la propriété, le droit d'emphytéose est intégré au Livre II du Code civil intitulé „Des biens et des différentes modifications de la propriété“. Un nouveau titre IIIbis est intégré dans ce Livre II. Il comporte les articles 636-1 à 636-22.

*Article 636-1*

La définition du droit d'emphytéose telle qu'elle figure à l'alinéa 1 de l'article 1er de la loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose est reprise mais quelque peu modifiée afin d'insister sur la nécessité d'établir un accord entre le propriétaire et l'emphytéote par le biais d'un titre constitutif.

Par immeuble, on vise tout terrain, bâti ou non, et/ou toute construction. Le droit d'emphytéose peut en effet se concevoir sur le terrain seul, sur la construction seule ou sur les deux ensemble. Elle peut également viser des plantations.

Le titre constitutif devra détailler les biens soumis au droit d'emphytéose comme le prévoit l'article 636-5.

*Article 636-2*

Dans un souci de clarté et de précision, cet article définit les termes de propriétaire et emphytéote.

S'agissant du propriétaire, il a paru utile de préciser que bien qu'ils ne soient pas propriétaire du sol et donc incapable de l'aliéner, l'usufruitier, l'emphytéote et le superficiaire peuvent tout de même conférer une emphytéose sur le bien objet de leurs droits respectifs, étant entendu que ce droit d'emphytéose devra voir sa durée limitée à celle de leurs droits respectifs.

*Article 636-3*

Le titre constitutif est l'acte passé entre parties prévoyant les termes de l'accord convenu. Il est revêtu de la forme notariale alors qu'il doit être transcrit. Il en va de même de ses avenants.

S'agissant d'une modification à très longue durée de la jouissance d'un immeuble, l'obligation de transcription du droit d'emphytéose est maintenue alors que cette information est essentielle pour les tiers, sous peine de nullité de l'acte.

*Article 636-4*

L'article 2 de la loi du 10 janvier 1824 précitée prévoyait que le droit d'emphytéose a une durée comprise entre 27 et 99 ans. L'article 636-4 reprend ce principe.

L'article 14 de la loi du 10 janvier 1824 prévoyait que le droit d'emphytéose ne se renouvelle pas tacitement. Une nouvelle convention devait être conclue à l'expiration de la 1<sup>ère</sup>. Cependant, l'article 4 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie prévoyait la faculté de renouveler le droit de superficie.

Cette discordance peut entraîner quelques difficultés pour les situations dans lesquelles un même bien est soumis à la fois à un droit de superficie et à un droit d'emphytéose. Le droit de superficie pouvait être prolongé mais non le droit d'emphytéose.

Le nouveau texte permet la possibilité de renouvellement du droit d'emphytéose.

La loi du 10 janvier 1824 était en outre muette quant à la sanction en cas de non-respect de la durée du droit d'emphytéose. En théorie, une nullité pourrait se concevoir non seulement de la clause concernée fixant la durée du droit d'emphytéose mais aussi de l'ensemble du contrat. Or, ceci pourrait s'avérer être un frein au développement de ce droit. Il a été jugé préférable de suivre une voie qui privilégie le maintien de l'emphytéose. Ainsi, la présente loi prévoit que les titres constitutifs ne prévoyant aucun terme – ou un terme supérieur à 99 ans – auront une durée de 99 ans.

Quant aux conventions conclues pour un terme inférieur à 27 ans, la commune intention des parties doit être recherchée afin de définir s'il y avait volonté de conclusion d'un bail ou le recours à un droit d'emphytéose.

*Article 636-5*

Alors que l'emphytéote ne peut rien faire qui diminue la valeur du fonds (comme le dispose l'article 636-7), de sorte que le propriétaire a droit à des dommages et intérêts pour les éventuelles dégradations occasionnées, il est prévu d'établir d'un état des lieux lors de la constitution du droit d'emphytéose. En effet, le propriétaire qui réclame un dédommagement en raison de la perte de valeur de son immeuble doit rapporter la preuve du préjudice allégué. Vu la durée que peut avoir l'emphytéose, le dommage peut s'avérer difficile à démontrer. L'état des lieux permettra alors au propriétaire d'établir plus facilement les dégradations.

*Article 636-6*

Cet article n'appelle aucun commentaire particulier alors qu'il reprend l'article 6 de la loi du 10 janvier 1824: l'emphytéote peut aliéner son droit, l'hypothéquer, ou grever le fonds de servitudes.

Toutefois, le terme de fonds est remplacé par celui d'immeuble afin de suivre la formulation de l'article 636-2 du Code civil.

*Article 636-7*

Cet article rappelle le principe selon lequel l'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété de l'immeuble, mais sans pouvoir en diminuer la valeur. Les droits de l'emphytéote s'exercent sur l'ensemble de l'immeuble qu'il s'agisse d'un terrain bâti ou non. Sont concernés le sol, le sous-sol et les constructions existantes.

Toutes références de l'ancienne loi du 10 janvier 1824 à la houille, tourbe, etc. sont supprimées alors que ces dispositions ne répondent plus à des préoccupations actuelles.

*Article 636-8*

L'emphytéote est en droit d'améliorer le bien et d'en disposer pleinement, notamment par la réalisation de constructions.

Afin de retranscrire une pratique courante en la matière, il est en outre précisé que le titre constitutif peut obliger l'emphytéote à réaliser certains ouvrages et qu'il bénéficiera également de la pleine jouissance de ces constructions nouvelles.

On distingue alors les constructions imposées des constructions libres selon que leur construction est ou non imposée à l'emphytéote.

*Article 636-9*

Cet article reprend le principe de l'obligation d'entretien de l'immeuble à charge de l'emphytéote, comme les réparations ordinaires. Ce principe est cependant élargi alors que les réparations de toute nature sont dorénavant à charge de l'emphytéote.

En effet, il est à remarquer que la loi du 10 janvier 1824 ne mettait pas les grosses réparations à charge de l'emphytéote.

Une partie de la doctrine belge semble retenir que les frais de ces réparations sont partagés entre les parties, l'emphytéote restant cependant tenu des grosses réparations causées par l'inexécution de son obligation d'entretien.

Aux termes de l'article 1203 du Code civil du Québec, l'emphytéote est tenu des réparations même majeures qui se rapportent à l'immeuble ou aux constructions, ouvrages ou plantations qu'il a faits en exécution de son obligation.

Quant au Code rural français, il précise en son article 451-8 qu'en ce qui concerne les constructions existantes lors de la conclusion du bail et celles qui auront été élevées en exécution de la convention, le preneur est tenu des réparations de toute nature.

Ce sont ces deux dernières solutions qui sont suivies dans le présent projet de loi.

Il va de soi que pour ce qui concerne les constructions que l'emphytéote érige sans y être tenu par la convention, il reste libre de décider si ce bien mérite réparation ou non, sous réserve de ses obliga-

tions qui découleraient d'autres dispositions légales telles que les réglementations en matière de bâtiments insalubres ou menaçant ruine.

Quant à la question de la perte de l'immeuble dans sa globalité, le terme „perte“ est employé seul et vise partant tant un cas de perte partielle qu'un cas de perte totale.

Tout comme le texte français, certaines exceptions sont toutefois prévues à ce transfert de risque: cas fortuit, force majeure, vice.

Il convient cependant d'être attentif au fait qu'un cas de perte totale de l'immeuble est dans les faits difficilement envisageable alors que le terrain n'est guère périssable.

#### *Article 636-10*

Cet article n'appelle aucun commentaire particulier alors qu'il reproduit l'article 15 de la loi du 10 janvier 1824. Il est toutefois précisé que cette déchéance doit être déclarée judiciairement et qu'elle n'a trait qu'à l'immeuble tel que défini à l'article 636-2 et aux constructions imposées, l'emphytéote disposant d'un libre droit sur les constructions libres.

#### *Article 636-11*

Il s'agit de la reproduction de l'article 16 de la loi du 10 janvier 1824.

#### *Article 636-12*

Un droit d'emphytéose doit être accordé moyennant une redevance selon les modalités fixées par le titre constitutif. A défaut de redevance, le contrat serait en effet disqualifié en prêt à usage ou commodat.

Pour le surplus, cet article n'appelle aucun commentaire particulier. Il reproduit l'article 11 de la loi du 10 janvier 1824.

Contrairement à l'article 17 de la loi de 1824 qui est supprimé, le présent article permet aux parties de prévoir dans le titre constitutif une stipulation contraire au principe que l'emphytéote n'a droit à aucune remise de la redevance.

#### *Article 636-13*

Tout comme le prévoit l'alinéa 1er de l'article 10 de la loi du 10 janvier 1824, l'obligation d'acquitter la dette est indivisible. Il est ajouté qu'il s'agit d'une solidarité et d'une indivisibilité passive. Chaque emphytéote peut être contraint au paiement de la totalité de la redevance, le paiement fait par un seul libérant les autres envers le créancier (articles 1200 et suivants du Code civil). L'obligation n'est pas susceptible d'exécution partielle (articles 1222 et suivants du Code civil).

#### *Article 636-14*

Cet article reprend le principe contenu dans la 2ème partie de l'alinéa 1er de l'article 10 de la loi du 10 janvier 1824. Est notamment visée l'hypothèse d'un immeuble comportant des constructions existantes. La redevance est globale, et son paiement ne peut être scindé entre le sol et la construction. Si l'intention des parties est différente, il convient de conclure deux actes distincts d'emphytéose.

#### *Article 636-15*

Cet article traite des conséquences du défaut de paiement de la redevance alors que la loi du 10 janvier 1824 était muette sur la question: le propriétaire au sens de la présente loi peut demander en justice la résiliation du titre constitutif.

Conformément au droit commun, une mise en demeure préalable est requise.

S'agissant d'un contrat à très longue durée, et d'un immeuble dans lequel l'emphytéote peut faire des investissements considérables, il est toutefois opportun de prévoir une durée minimale de 2 ans pendant laquelle le contrat ne pourrait pas être résilié pour non-paiement de la redevance. Avant l'écoulement des 2 ans, le propriétaire reste libre d'exercer les recours de droit commun en recouvrement des montants dus.

#### *Article 636-16*

L'article 9 de la loi du 10 janvier 1824 est ici formulé de façon plus générale en faisant référence aux termes d'immeuble et de constructions tels que définis ci-avant.

*Article 636-17*

Cet article reprend le principe figurant à l'article 12 de la loi du 10 janvier 1824 en précisant que l'exemption ne concerne que les mutations des droits respectifs du propriétaire ou de l'emphytéote. Le propriétaire peut céder à un autre son droit à percevoir la redevance, sans qu'une imposition ne soit due sur cette opération.

Par contre, les mutations ayant pour objet l'immeuble ou les constructions (par exemple vente ou donation de l'immeuble) sont imposables.

*Article 636-18*

L'article 18 de la loi du 10 janvier 1824 est complété afin de préciser davantage les causes mettant fin à l'emphytéose. Ces causes peuvent être définies comme „classiques“ et n'appellent aucun commentaire particulier: la confusion (réunion des qualités de propriétaire et d'emphytéote sur une seule tête), perte totale de l'immeuble, expropriation, prescription extinctive trentenaire, expiration du terme, déchéance, résiliation ou résolution, etc.

Il est à remarquer que la perte totale de l'immeuble met fin à l'emphytéose. Comme précédemment exposé, il sera rare en l'espèce que le „sol“ soit „perdu“ totalement.

*Article 636-19 et article 636-20*

Quant au sort des constructions à l'issue du contrat, l'article 7 de la loi du 10 janvier 1824 est reformulé en distinguant le sort des constructions libres de celui des constructions imposées, tels que définis précédemment.

L'emphytéote doit maintenir les ouvrages dont la construction lui est imposée. Il peut, par contre, enlever les constructions libres. S'il ne le fait pas, l'usage en revient alors au propriétaire.

Il est à remarquer que le propriétaire de l'immeuble est par accession d'ores et déjà propriétaire des constructions, libres ou imposées, réalisées au cours de l'emphytéose.

*Article 636-21*

Tout comme le prévoit l'article 8 de la loi du 10 janvier 1824, le propriétaire n'a pas à payer la valeur des constructions, libres ou imposées, à l'emphytéote. Comme indiqué ci-avant, il en est déjà propriétaire, sauf disposition contraire dans le titre constitutif.

*Article 636-22*

Cet article reproduit l'article 13 de la loi du 10 janvier 1824 en remplaçant le terme „fonds“ par „immeuble“.

*Article 14*

Le droit de superficie est une exception au principe de l'accession.

Le présent projet de loi introduit un nouveau chapitre III au titre II du Code civil intitulé „De la propriété“, à la suite des chapitres Ier et II traitant du droit d'accession.

Ce chapitre III comporte les articles 577-1 à 577-14.

*Article 577-1*

La définition figurant à l'article 1er de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie est remaniée afin de mettre en exergue le fait que le propriétaire de l'immeuble ne sera pas par accession propriétaire des constructions futures réalisées par le superficiaire. Celles-ci seront la propriété du superficiaire jusqu'à l'expiration du droit de superficie.

Il est également reproduit dans la définition de ce droit qu'il doit faire l'objet d'un titre constitutif, comme le prévoyait indirectement l'article 3 de la loi du 10 janvier 1824 qui parlait de sa transcription.

Par immeuble, on vise tout terrain, bâti ou non, et/ou toute construction. Le titre constitutif détaillera les biens soumis au droit de superficie.

Le terme „construction“ vise les ouvrages érigés pendant la durée du droit de superficie.

*Article 577-2*

Le propriétaire doit être capable d'aliéner l'immeuble. Il ne peut s'agir d'un usufruitier ou d'un emphytéote alors que le droit de superficie emporte exception à l'accession et donc atteinte à la propriété initiale. Seul le propriétaire, au sens strict, de l'immeuble a la capacité de renoncer à cette accession.

Le superficiaire doit être capable de contracter.

*Article 577-3*

Cet article reproduit les exigences de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1824: l'obligation de transcription du titre constitutif est maintenue.

Le titre constitutif est l'acte passé entre parties et prévoyant les termes de l'accord convenu. Il est revêtu de la forme notariale alors qu'il doit être transcrit. Il en va de même de ses avenants.

Il est fait directement référence au bureau de la conservation des hypothèques.

Cet article est assorti d'une sanction: son non-respect entraîne la nullité de l'acte.

*Article 577-4*

Afin d'aligner le droit d'emphytéose et le droit de superficie, et dans un souci de mettre un terme aux problèmes pratiques rencontrés lors de la création simultanée de droits d'emphytéose et de superficie sur un même bien, la durée maximale du droit de superficie est étendue à 99 ans. Tout comme pour le droit d'emphytéose, un renouvellement exprès est possible.

Afin d'éviter tout risque d'annulation d'un titre constitutif prévoyant un terme supérieur, il est précisé que le terme excédant 99 ans sera réduit à cette durée.

*Article 577-5*

L'établissement d'un état des lieux détaillé est requis, sous peine de nullité, afin de pouvoir déterminer à l'expiration du droit de superficie ce qui doit être restitué au propriétaire, ce qui peut l'être et ce qui doit faire ou non l'objet d'une indemnisation.

*Article 577-6*

Cet article reprend dans des termes légèrement modifiés l'article 2 de la loi du 10 janvier 1824. Il n'appelle pas de commentaires particuliers.

*Article 577-7*

Il convient de mettre en exergue la distinction opérée par la loi du 10 janvier 1824 entre la situation des constructions faites pendant la durée de la convention et celles existantes au jour de la conclusion du contrat. La loi du 10 janvier 1824 ne prévoyait pas expressément le sort des premières constructions, qui se déduisaient *a contrario* du sort des secondes.

Cet article stipule dorénavant clairement que le superficiaire jouit pleinement des constructions faites par lui pendant la durée du droit de superficie, et ce en sa qualité de propriétaire de ces constructions, à condition toutefois de ne pas porter atteinte à l'immeuble.

*Article 577-8*

Pour ce qui concerne les constructions existantes dont la valeur n'a pas été payée par le superficiaire, celui-ci dispose toutefois d'un droit de jouissance étendue: il exerce tous les droits attachés à la propriété de ces constructions. Il ne peut cependant en diminuer la valeur. Pour les constructions existantes acquises par le superficiaire, il dispose de l'ensemble des prérogatives d'un propriétaire.

En ce qui concerne la charge de la perte des biens, le droit commun est applicable.

Dans la grande majorité des cas, le superficiaire sera propriétaire des constructions, ou pour en avoir payé la valeur, ou pour les avoir construites lui-même. De ce fait, il assume toute obligation et tout risque vis-à-vis de ces constructions. Il serait superflu de le préciser, contrairement au droit d'emphytéose qui opère précisément un transfert des risques du propriétaire vers l'emphytéote.

Quant aux constructions existantes dont il n'aurait pas payé la valeur, elles ne sont qu'un accessoire à la constitution du droit de superficie qui a pour but premier de permettre au superficiaire de procéder

à de nouvelles constructions et non d'user de constructions existantes. S'agissant de ces constructions, il est toutefois précisé qu'il ne peut rien faire qui en diminue la valeur. Ainsi, il est renvoyé au droit commun, à une gestion en bon père de famille. Le non-respect de cette „saine gestion“ entraînerait alors *ipso facto* une possibilité pour le propriétaire de réclamer des dommages et intérêts pour toute perte qui en résulterait. Cette possibilité est d'ailleurs expressément formulée dans les dispositions finales traitant du droit de superficie. Une déchéance n'est pas prévue. A nouveau, l'usage des constructions existantes dont la valeur n'a pas été payée n'est qu'un accessoire à la constitution du droit de superficie. Prévoir une déchéance à ce niveau serait excessif. Le superficiaire ayant l'obligation de ne rien faire qui diminue la valeur de ces biens, le propriétaire sera toujours en droit d'exercer les recours ordinaires prévus par le droit commun afin de se faire indemniser.

*Article 577-9*

Dans le souci de respecter un certain parallélisme entre le droit d'emphytéose ou le droit de superficie, cet article traite des impositions dues de la même façon que l'article 636-16 pour le droit d'emphytéose.

*Article 577-10*

Dans le même souci, cet article rappelle l'article 636-17 concernant le droit d'emphytéose.

*Article 577-11*

Cet article reproduit l'article 9 de la loi du 10 janvier 1824.

Pour autant que de besoin, l'expiration du terme est ajouté à la liste non exhaustive des causes d'extinction de ce droit.

La destruction du fonds est remplacée par les termes plus adéquats de perte totale de l'immeuble.

L'expropriation est tout logiquement également ajoutée. Une poursuite du droit de superficie s'avère en effet dans ce cas impossible. L'expropriation partielle n'est pas visée alors que le superficiaire peut continuer à exercer ses droits sur la partie restante de l'immeuble.

*Article 577-12*

On retrouve à propos du sort réservé aux constructions à la fin du droit de superficie la même distinction que celle reprise précédemment.

La propriété des constructions faites par le superficiaire pendant la durée du droit de superficie et que le superficiaire n'a pas enlevées ou détruites entre-temps passe au propriétaire de l'immeuble, à condition pour ce dernier d'en payer la valeur actuelle.

Ce principe figurait déjà à l'article 6 de la loi du 10 janvier 1824.

Le présent projet précise toutefois que cette valeur est déterminée d'un commun accord entre les parties, sinon par expertise, aux frais partagés des parties.

*Article 577-13*

Les constructions existantes au jour de la signature de l'acte et dont le superficiaire n'a pas payé la valeur sont restées la propriété du propriétaire de l'immeuble. Par conséquent, à l'expiration du droit de superficie, l'usage lui en revient, sans devoir payer une quelconque indemnité au superficiaire. Cet article reproduit en substance l'article 7 de la loi du 10 janvier 1824.

*Article 577-14*

Il est précisé que le propriétaire dispose, tout comme en matière d'emphytéose, d'une action en dommages et intérêts contre le superficiaire pour les dégradations occasionnées par sa négligence.

## TITRE 4

**De différentes mesures administratives et fiscales****Chapitre 1er – De la taxe communale spécifique  
sur certains immeubles***Article 15*

Cet article établit la base légale qui permet aux communes de percevoir une taxe spécifique.

S'il est vrai que la taxe communale peut avoir un caractère rémunérateur constituant en principe la contrepartie d'un avantage spécial ou d'un service rendu, la taxe spécifique s'analyse, nonobstant sa désignation, comme particulière pour avoir en outre un objectif d'incitation pour (faire) occuper les immeubles visés, et de sanction, à l'instar de taxes comparables établies par des communes belges ou françaises.

Enfin, le principe de l'égalité devant l'impôt est respecté car la charge grève toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation ou dont les immeubles se trouvent dans la même situation.

*Article 16*

Cet article distingue 2 catégories d'immeubles susceptibles d'être frappés de la taxe spécifique:

- Citons en premier lieu les immeubles bâtis inoccupés. Sont visés tant les immeubles que les parties d'immeubles, dont les appartements ou autres locaux séparés. Sont concernés les immeubles destinés au logement ou à l'hébergement.

Le présent projet de loi entend en effet remédier à une pénurie de logements, partant à augmenter l'offre de logements, dans l'espoir non dissimulé de réduire le coût du logement. Ne sont donc pas concernés les immeubles destinés exclusivement à un usage commercial, artisanal, industriel ou libéral.

L'état d'inoccupation d'un immeuble est défini par la loi: aucune personne n'est inscrite sur les registres de la population comme y ayant son domicile principal ou n'y est recensé en tant que résident secondaire, et ce pendant 18 mois consécutifs.

Le délai de 18 mois est estimé suffisant pour permettre au propriétaire de trouver le cas échéant un nouveau locataire, de faire les éventuels travaux qu'il jugerait nécessaires, etc.

- Ensuite, une seconde catégorie d'immeubles visés par cet article sont les terrains à bâtir non visés par l'article 104bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et qui depuis trois ans remplissent toutes les conditions pour faire l'objet d'une autorisation de construire. Ces terrains à bâtir sont souvent non affectés à la construction pour des raisons de spéculation.

*Article 17*

Cet article définit les personnes physiques ou morales redevables de la taxe spécifique.

En premier lieu, il s'agit du propriétaire. Mais si l'immeuble visé fait l'objet d'un droit d'usufruit, de superficie ou d'emphytéose, sa jouissance n'appartient plus au propriétaire qui ne peut donc pas occuper l'immeuble quand bien même il le souhaiterait (sauf accord contraire des parties). Est alors redevable de la taxe celui qui détient la jouissance réelle de l'immeuble.

Le caractère indivisible et solidaire de cette obligation est limité à la relation existante entre copropriétaires et au cas de pluralité d'usufruitiers, de superficiaires ou d'emphytéotes.

*Article 18*

Il semble dans certains cas opportun d'octroyer un délai à l'acheteur ou au cessionnaire pour (faire) occuper les lieux, et pendant lequel la taxe ne serait pas due.

Cet article offre donc aux communes la possibilité d'exempter totalement ou partiellement du paiement de la taxe les redevables de celle-ci en cas de projet de construction en cours.

De même, si un immeuble visé par l'article 16 (par exemple un appartement inutilisé depuis plus de 18 mois) vient à être vendu, la commune doit avoir la possibilité d'exempter le nouveau propriétaire du paiement de la taxe pour l'année d'acquisition et les deux années subséquentes, et ce afin de lui laisser à son tour un délai pour (faire) occuper les lieux.

Il est par ailleurs prévu que les communes peuvent exempter totalement ou partiellement du paiement de la taxe les redevables qui exercent sur les terrains à bâtir visés une activité agricole à titre professionnel ou qui réservent une place à bâtir ou un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle pour eux-mêmes ou pour l'un de leurs enfants.

#### *Article 19*

La taxe qui frappe un immeuble ne cesse pas d'être due si l'immeuble change de propriétaire, tout au plus le nouveau propriétaire peut-il bénéficier d'une exemption totale ou partielle pour l'année au cours de laquelle ce changement a lieu et les deux années subséquentes.

Une procédure de protection du propriétaire cédant et de l'acheteur est mise en place.

#### *Article 20*

Cet article détermine les agents communaux habilités à constater les faits définis à l'article 16 susceptibles d'entraîner le paiement de la taxe spécifique.

Les communes se doivent d'instaurer un système opérationnel de contrôle des faits, et de mise à jour des inscriptions et recensements dans les registres concernés.

#### *Article 21*

Une fois constaté, l'état de non-occupation ou de non-affectation à la construction de l'immeuble ou du terrain à bâtir est notifié au redevable avec indication du montant de la taxe.

Il convient de prévoir qu'à défaut de domicile connu, l'information se fait par voie d'affichage.

#### *Article 22*

Ces constatations peuvent être contestées par le redevable. Il peut contester sa qualité de redevable, les faits à la base de la taxe ou le mode de calcul de celle-ci.

Les modalités de cette contestation n'appellent pas d'observations particulières. A défaut de contestation dans les 3 mois, le redevable est forclos à contester la taxe.

#### *Article 23*

La commune dispose de 3 mois pour se prononcer sur ces contestations. Il s'agit d'une procédure non contentieuse qui doit permettre de clarifier ou de trancher toutes les contestations éventuelles.

Son silence endéans ce délai met fin à la procédure de perception de la taxe.

Le bien concerné peut toutefois faire l'objet d'une nouvelle procédure de la part de la commune s'il vient à remplir les conditions prévues à l'article 16.

#### *Article 24*

La taxe est annuelle. Elle ne peut être fractionnée.

#### *Article 25*

Les montants de la taxe spécifique sont adaptés à l'objectif poursuivi par la présente loi, à savoir participer aux charges assumées par la commune par rapport à ces biens et amener les propriétaires à respecter les règles d'un développement urbain responsable et coordonné.

#### *Article 26*

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

#### *Article 27*

Au regard des montants importants que peut atteindre la taxe spécifique et dans le souci d'empêcher des propriétaires spéculant sur la valeur des biens frappés de la taxe de les aliéner sans s'être acquittés du paiement de la taxe, le présent projet de loi autorise les communes à inscrire une hypothèque légale.

#### *Article 28*

Les communes procéderont par voie de règlements communaux.

*Article 29*

Il est précisé que le contentieux de la taxe relève de la juridiction administrative, sauf le contentieux du recouvrement de la taxe qui relève des juridictions civiles.

**Chapitre 2 – Des mesures fiscales***Article 30*

Cet article introduit une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur si l'Etat ou une commune acquiert un bien immobilier. Cet avantage fiscal revient également au Fonds du logement dans la mesure où il procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

L'exemption de la plus-value à payer par les personnes physiques est totale si l'Etat ou la commune est acquéreur ou si le Fonds du logement procède à l'acquisition de terrains dans le cadre du titre 2 du présent projet de loi.

Pour les personnes physiques considérées comme exploitants d'une entreprise commerciale ayant pour objet la création de lotissements (p.ex. promoteurs privés) et les personnes physiques réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p.ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession), le bénéfice réalisé sur la vente d'un terrain à l'un des acquéreurs précités est exempt d'impôt à raison de 50%. L'exemption partielle est une solution pragmatique: une exemption totale serait impropre parce qu'elle ne tiendrait pas compte des dépenses d'exploitation relatives au terrain, comme les frais de financement et les frais de gestion, dépenses déduites au titre des années antérieures.

*Article 31*

Afin de ne pas pénaliser d'un point de vue fiscal les communes qui se proposent de réaliser des plans d'aménagement particuliers, et à l'instar du traitement fiscal du Fonds du logement, il y a lieu d'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.

## TITRE 5

**Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires***Article 32 – Modification de la loi concernant l'aide au logement*

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement fait l'objet de certaines dispositions modificatives.

Comme il est jugé important d'accorder une meilleure maîtrise foncière aux pouvoirs publics, la limitation de la participation de l'Etat à l'acquisition des seuls terrains à bâtir ne se justifie plus. L'aide à l'acquisition peut également se concevoir pour des terrains situés dans des zones destinées à l'habitation mais qui ne sont pas encore viabilisées et même pour des terrains adjacents au périmètre d'agglomération mais sis à l'extérieur par exemple. Les termes „à bâtir“ sont partant supprimés des articles 20 et 22 de la loi précitée.

Le pacte logement prévu aux articles 1er et 2 du présent projet de loi et la volonté affirmée de l'Etat d'augmenter les aides allouées aux communes imposent également de modifier le plafond de la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains en l'augmentant à 50% du prix d'acquisition.

L'article 22, alinéa 5, de la prédite loi de 1979 est en outre modifié pour permettre que cette participation de l'Etat reste acquise à hauteur de la moitié lorsque le promoteur public met ce terrain sur le marché par le biais d'un droit d'emphytéose ou de superficie au profit d'un promoteur privé qui réalise un projet de construction moyennant un cahier des charges approuvé par le ministre du Logement.

En effet, par ce biais, l'investissement du promoteur public s'amointrit alors qu'il se limite à acquérir le terrain et laisse à d'autres le soin de l'aménager, et que par ailleurs le recours à une redevance lui permet en outre de récupérer à tout le moins une partie de son investissement de départ. Une participation de l'Etat à hauteur de 50% du prix d'acquisition du terrain ne se justifie plus dans ce cas. Un

remboursement de la moitié de cette participation (donc de 25% du prix d'acquisition du terrain) est raisonnable.

Le chapitre 5 est intégré dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et est partant supprimé de la loi modifiée du 25 février 1979.

Les articles 54 et 55 sont finalement revus afin d'étendre les missions du Fonds du logement. Il s'avère en effet primordial de lui permettre de détenir des participations financières dans le cadre de la réalisation de ses missions, de réaliser des acquisitions de terrains de toute nature – et non seulement de terrains à bâtir – et de contribuer à assurer la gestion du parc public de logements locatifs, comme cela a été développé dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

La base légale de la constitution d'une zone de réserves foncières est également revue (voir détails sous l'article 33, point 8, du présent projet de loi), le chapitre 5 de la loi modifiée du 25 février 1979 étant supprimé.

#### *Article 33 – Modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain*

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est également modifiée et complétée.

1. A l'article 23, il y a lieu de supprimer le bout de phrase „ainsi que les collecteurs d'égouts“ alors qu'il ne s'agit pas d'un équipement public nécessaire à la viabilité du plan d'aménagement général, mais d'un équipement collectif au sens de l'article 24, paragraphe (2). Cette modification rétablit la cohérence entre les articles 23 et 24.

2. A l'article 24, paragraphe (2), il convient de préciser que la taxe est pour le surplus déterminée par règlement grand-ducal.

3. L'article 29 est complété par un paragraphe (5) qui impose aux initiateurs d'un plan d'aménagement particulier dépassant une certaine envergure de prévoir la réalisation de logements à coût modéré.

4. et 12. L'article 30, alinéa 3, est modifié et l'article 108bis, paragraphe (2), est complété afin de permettre, dans le cadre des dispositions transitoires de l'article 108bis, des dérogations ponctuelles et circonscrites de certaines dispositions du plan d'aménagement général d'une commune par un plan d'aménagement particulier. En effet, tant que les plans d'aménagement général n'ont pas fait l'objet d'une refonte complète, il peut s'avérer que certaines de leurs dispositions ne soient pas adaptées aux nouveaux plans d'aménagement particuliers qui doivent respecter les dispositions et notamment les objectifs de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et de ses règlements d'exécution. Dans ce contexte, afin de permettre la réalisation de projets d'aménagement valables garantissant une certaine qualité urbanistique, une dérogation restrictive au principe de l'adéquation de tout plan d'aménagement particulier au plan d'aménagement général de la commune concernée doit être permise. La pratique administrative a montré que la réalisation de plans d'aménagement particuliers de bonne qualité se heurte souvent à la rigidité des plans d'aménagement général existants.

Le Conseil économique et social, dans son avis du 6 avril 2006 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, a ainsi retenu que: „Au cas où une commune aimerait autoriser une construction à deux étages dans une zone classée „faible densité“ dans son PAG, elle ne pourra plus déroger aux prescriptions graphiques et écrites de son PAG. Pareille procédure est longue et coûteuse et il n'est pas rare que les communes essayent de répercuter les frais engendrés par la modification sur le consommateur final. S'il est vrai qu'à partir de 2010 au plus tard les PAG „nouvelle génération“ devraient être en vigueur, il n'en reste pas moins que pendant les années à venir le formalisme administratif et les coûts de ces adaptations ponctuelles continueront à accélérer les tensions existantes sur le marché du logement et ne sauront qu'avoir des conséquences néfastes sur le prix des logements.“

5. L'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée est amendé afin de le combiner avec les dispositions de l'article 23, alinéa 2. En outre, il y a lieu de souligner que la formulation originaire de l'article 34 a conduit à une certaine insécurité juridique, alors qu'elle conduisait à des interprétations contradictoires de cet article, de sorte que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire s'est vu contraint à publier une circulaire sur l'application dudit article (Mémorial B No 25 du 5 avril 2005, page 342). Les difficultés d'interprétation avaient surtout trait à l'indemnité compensatoire à

payer par le propriétaire initiateur d'un plan d'aménagement particulier, de sorte qu'il y a lieu de préciser les conditions exactes dans lesquelles le paiement d'une indemnité compensatoire est dû.

6. L'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée est amendé alors que seuls le propriétaire ou son mandataire sont en droit de s'engager.

7. L'article 54, paragraphe (3), de la loi de 2004 est supprimé. En effet, le droit de préemption des communes sur les terrains sis dans des zones de développement est dorénavant visé par le titre 2 du présent projet de loi.

8. Les articles 97 à 102 concernant les réserves foncières sont modifiés afin d'y intégrer le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Ce Fonds disposait d'ores et déjà de la possibilité de déclarer des zones de réserves foncières sur base du chapitre 5 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cependant sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004, les types de terrains pouvant faire l'objet de cette déclaration sont plus nombreux.

Le Fonds du logement n'est plus limité à devoir y construire uniquement des logements à coût modéré. Ces zones doivent en effet être comprises dans un sens plus large et permettre aussi bien des logements à coût modéré que des logements „ordinaires“, des infrastructures complémentaires du logement et autres constructions compatibles avec le logement ainsi que des installations publiques ou des espaces verts. En effet, la création de logements implique que la zone bénéficie aussi d'infrastructures collectives, telles qu'école, parc public, etc.

Ce faisant, le Fonds du logement doit respecter les articles 54 et 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. L'objectif premier de la zone doit partant répondre à l'objet du Fonds qui consiste à développer le logement et l'habitat. Par ailleurs, l'article 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ne confère au Fonds aucune mission en matière purement économique: il ne lui est partant pas possible de réaliser des zones d'activités économiques.

L'article 103 n'est en fait pas modifié.

Quant à l'article 104, il est complété de façon à y intégrer une alternative à l'expropriation, à savoir la perception d'une taxe de non-affectation à la construction. Les modalités de la taxe sont fixées par règlement communal. Le projet de loi prévoit cependant qu'elle se calcule au prorata de la surface de terrain non bâti et fixe une fourchette quant à son montant.

Un nouvel article 104bis est créé relatif aux terrains à bâtir pour lesquels une obligation de construire a été ordonnée par le conseil communal et qui resteraient non affectés à la construction, en ce sens qu'aucune construction ne se réalise dans un délai de trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure. Dans ce cas, la taxe de non-affectation à la construction créée par l'article 104 est d'office applicable, sauf si, sur demande motivée, un délai supplémentaire a été accordé par le conseil communal.

9. L'article 106 est reformulé afin d'éviter toute méprise quant à sa compréhension. La constitution d'un droit de superficie ou d'emphytéose n'est en tant que telle pas soumise à un plan d'aménagement particulier. Doivent par contre faire l'objet d'un plan d'aménagement particulier tout projet de lotissement, relotissement ou morcellement qu'un emphytéote ou un superficiaire entendrait réaliser.

10. et 11. L'article 108 est modifié afin de permettre pendant la phase transitoire prévue au paragraphe (1) et pour les plans d'aménagement général ou particuliers visés au paragraphe (4) dont la procédure d'approbation a été annulée par les juridictions administratives, la possibilité de régulariser cette procédure dans des délais raisonnables.

#### *Article 34 – Modification de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs*

Les paragraphes 21, 22 et 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs (BewG) règlent la fixation de la valeur unitaire des immeubles, des droits d'exploitation et de la fortune d'exploitation. Ces paragraphes sont complétés, en ce qui concerne les fixations nouvelles, par les dispositions du paragraphe 225a de la loi générale des impôts. En ce qui concerne le paragraphe 21 BewG, qui règle les fixations

générales, il y a lieu de remarquer qu'une seule fixation générale des immeubles a eu lieu au Grand-Duché de Luxembourg et ce à la date-clé de fixation générale au 1er janvier 1941. Si une nouvelle unité économique est créée (par exemple: une partie de la fortune agricole et forestière est transformée en terrain à bâtir), il est procédé pour la fixation de la valeur unitaire du nouveau bien économique à une fixation spéciale (paragraphe 23 BewG) et pour le reste de la fortune agricole et forestière à une fixation nouvelle (paragraphe 22 BewG), si suite à l'élimination du nouveau terrain à bâtir, les limites de variations de valeur, prévues par le paragraphe 22 BewG, sont dépassées. Etant donné qu'aucune fixation générale n'est intervenue après la première fixation au 1er janvier 1941, et qu'une déclaration d'office de sa propriété foncière n'est pas demandée au propriétaire – deux situations qui auraient permis de redresser une erreur éventuelle – l'Administration des contributions directes (ACD) n'a souvent pas connaissance d'une nouvelle affectation des immeubles, ou elle n'est informée qu'avec un certain retard. Il est vrai que par le passé, une classification inexacte n'entraînait que rarement des conséquences fiscales (les taux de l'impôt foncier relatifs à la propriété agricole et forestière et aux immeubles non bâtis devaient être les mêmes), de sorte que les contribuables omettaient de signaler l'erreur de classification ou de réclamer contre le bulletin de fixation. Suite à l'introduction de la modulation à laquelle les communes peuvent désormais recourir pour fixer les taux de l'impôt foncier en fonction de la classification des immeubles, les modifications des paragraphes 22 et 23 BewG s'imposent, afin de permettre à l'ACD de procéder à une fixation nouvelle ou spéciale au moment où elle a connaissance respectivement de la nouvelle affectation ou d'une fixation erronée antérieure. Pour des raisons de compréhension et de clarté du texte, la phrase ajoutée au début de l'alinéa 2 du paragraphe 22 BewG a été rédigée en allemand. Il est généralement admis que par „*Finanzamt*“, il y a lieu de comprendre les bureaux d'imposition.

Si l'ACD connaît les changements avec un certain retard par rapport au moment où ils sont intervenus, les conséquences entraînées par la fixation nouvelle ou spéciale (p.ex.: taux différent pour l'impôt foncier) ne peuvent toutefois agir qu'à partir de l'année où le bulletin de fixation est émis.

L'insertion d'un nouveau paragraphe 53bis dans la BewG a pour objet de permettre la classification des immeubles non bâtis en 2 catégories, les terrains à bâtir à des fins d'habitation et les autres immeubles non bâtis. Les propriétés agricoles et forestières ne sont pas visées par cette mesure: elles font partie de la catégorie de fortune appelée fortune agricole et forestière. Les critères d'évaluation du paragraphe 53 BewG applicables aux terrains à bâtir sont les mêmes que ceux prévus pour l'évaluation des autres terrains non bâtis.

L'alinéa 2 du nouveau paragraphe 53bis BewG donne une définition du terrain à bâtir à des fins d'habitation. Cette définition ainsi que les dispositions du paragraphe 2 BewG, qui dispose qu'une évaluation ait lieu pour chaque unité économique, permettent d'identifier et de délimiter les propriétés foncières à classer désormais pour les besoins fiscaux comme terrains à bâtir à des fins d'habitation.

L'alinéa 3 du nouveau paragraphe 53bis BewG prévoit que les communes – qui seules disposent des renseignements nécessaires à la classification de certaines surfaces en terrains à bâtir à des fins d'habitation – doivent informer annuellement l'ACD, par voie d'un relevé, des terrains à bâtir situés sur le territoire de leur commune. Il est ainsi indispensable que les communes tiennent ce relevé à jour et le remettent dans le délai prévu à l'alinéa 3 à l'ACD, section des évaluations immobilières.

L'alinéa 4 rappelle que les immeubles en voie de construction continuent à être évalués comme terrains à bâtir jusqu'à la date-clé de fixation qui suit l'achèvement de la construction.

L'alinéa 5 précise que l'identification d'un terrain comme terrain à bâtir entraîne soit une fixation nouvelle de ce bien (par exemple: un immeuble non bâti est classé terrain à bâtir à des fins d'habitation), soit une fixation spéciale si l'unité économique est nouvellement créée (par exemple: une partie d'une propriété agricole et forestière est classée terrain à bâtir à des fins d'habitation). L'identification a lieu sur la base des relevés que les communes remettent annuellement à l'ACD.

La première fixation est réglée au point 4 de l'article 34 du présent projet de loi. Il y est prévu que cette première fixation de la valeur unitaire des terrains à bâtir à des fins d'habitation aura lieu à la date-clé du 1er janvier 2008, sur la base des relevés établis par les communes. Si une commune ne remet pas le relevé dans le délai prévu à cet effet, il ne peut être procédé pour la commune concernée à aucune fixation d'une valeur unitaire d'un terrain à bâtir à des fins d'habitation.

#### *Article 35 – Modification des dispositions de la loi sur l'impôt foncier relatives aux taux communaux*

Le paragraphe 12 de la loi modifiée sur l'impôt foncier (GrStG) fixe le taux d'assiette applicable à la valeur unitaire à 10 pour 1000. Conformément aux dispositions de l'alinéa 2, le paragraphe 28 de

l'ordonnance d'exécution du 1er juillet 1937 relative à la loi du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier, prévoit une réduction de ce taux pour certains immeubles bâtis. Le nouvel alinéa 3 que le présent projet de loi entend ajouter au paragraphe 12 GrStG, fixe le taux d'assiette applicable à la valeur unitaire de la nouvelle catégorie d'immeubles non bâtis, les „terrains à bâtir à des fins d'habitation“, à 15 pour 1000 pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie et à 100 pour 1000 à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété de pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est ramené à 15 pour 1000 pendant les deux premières années subséquentes à celle pendant laquelle ce transfert a eu lieu. La base d'assiette ainsi obtenue est à multiplier par le taux communal de l'impôt foncier pour arriver au montant de l'impôt foncier dû. Le paragraphe 33 de l'ordonnance d'exécution du 1er juillet 1937 relative à la loi du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier devient ainsi sans objet.

Les paragraphes 21bis et 21ter GrStG, ainsi que le règlement grand-ducal du 27 juin 1967, pris en exécution du § 21, alinéa 2 GrStG, règlent actuellement les liens entre l'impôt foncier relatif aux propriétés agricoles et forestières et l'impôt foncier respectivement relatif aux immeubles bâtis et non bâtis ou aux différentes catégories d'immeubles bâtis et non bâtis.

L'objet du présent article du projet de loi étant la création d'une catégorie „terrains à bâtir à des fins d'habitation“ et l'abolition des liens qui existent actuellement entre les différentes catégories de propriétés foncières, il est proposé d'abolir les paragraphes 21bis et 21ter de la loi modifiée sur l'impôt foncier. De même, la base habilitante pour un règlement grand-ducal prévue au paragraphe 21, alinéa 2 GrStG est abolie, de sorte que le règlement grand-ducal du 27 juin 1967 déterminant le rapport entre les taux communaux des impôts fonciers A (propriétés agricoles et forestières) et B (immeubles bâtis et non bâtis) cesse d'être applicable. Ce règlement sera abrogé par voie de règlement grand-ducal.

L'abolition des liens entre les différents taux de l'impôt foncier permet aux communes de taxer davantage les immeubles bâtis et les immeubles non bâtis – et plus particulièrement les terrains à bâtir à des fins d'habitation –, sans accroître la charge fiscale sur les terrains agricoles et forestiers.

Le projet de loi abolit également le paragraphe 21quater GrStG qui prévoit une réduction minimale de l'impôt foncier sur les maisons unifamiliales et les maisons de rapport. D'un côté, cet abattement est tombé en désuétude. Pour l'année 2006, il n'y a plus que 3 communes qui font encore usage de cette faculté. D'un autre côté, l'abattement perd une partie de sa raison d'être, si les communes peuvent, d'après le projet de loi, déterminer librement le taux sur les maisons unifamiliales et les maisons de rapport, sans que la fixation de ce taux les oblige à fixer le taux des autres immeubles bâtis et non bâtis à l'intérieur d'une étroite fourchette.

Le paragraphe 21 GrStG est remanié quant à l'application des taux aux différentes propriétés foncières.

L'alinéa 2 nouveau consacre le principe que les communes peuvent fixer plus d'un taux pour l'impôt foncier. Dorénavant, les communes ont ainsi la possibilité de fixer sept taux différents, à savoir un taux pour:

- les biens relevant de la propriété agricole et forestière;
- les constructions commerciales;
- les constructions à usage mixte;
- les constructions à autre usage;
- les maisons unifamiliales et les maisons de rapport;
- les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
- les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

Il est évident que la commune peut rester à un seul taux communal ou à deux taux (propriété agricole et forestière = taux A; propriété immobilière bâtie et non bâtie = taux B).

Si la commune fixe plus d'un taux pour l'impôt foncier B (immeubles bâtis et non bâtis), elle doit mentionner, en vue de l'arrêté grand-ducal d'approbation, tous les taux fixés pour l'impôt foncier B (B1, B2, B3, B4, B5 et B6).

A l'intérieur d'une catégorie de propriété foncière, le taux de l'impôt doit être le même pour toutes les propriétés relevant de la même catégorie de classification (par exemple: le taux B4 fixé par une commune doit s'appliquer à toutes les maisons unifamiliales et à toutes les maisons de rapport situées

dans la commune). Les règles développées ci-dessus impliquent l'obligation, pour celles des communes qui disposent actuellement de plus d'un taux pour l'impôt foncier B, de modifier, avec effet à partir de l'année 2008, le champ d'application de ces taux pour les mettre en concordance avec les nouvelles dispositions. Les communes disposent à cet effet d'un délai allant jusqu'à la fixation de ces taux pour 2008, en vue de leur approbation par règlement grand-ducal.

Le paragraphe 21 GrStG est complété par un alinéa 4 dont les lettres a) et b) reprennent, avec quelques légères adaptations textuelles, les dispositions de l'actuel paragraphe 21bis, alinéa 5, lettres a) et b) GrStG. Il y est précisé ce qu'il convient d'entendre par „immeubles bâtis et non bâtis“ et par les différentes catégories de biens immobiliers autres qu'agricoles et forestiers. Le texte se réfère aux dispositions d'exécution relatives au paragraphe 52 de la loi du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, (paragraphe 32, alinéa premier, numéros 1 à 5 de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935). Ces dispositions ont leur importance dans la fixation des valeurs unitaires servant à calculer la base d'assiette de l'impôt foncier. Les dispositions des lettres c) et d) ont trait à la nouvelle classification des immeubles non bâtis réglée par le paragraphe 53bis BewG, dont l'introduction est prévue par l'article 34, 3° du présent projet de loi.

#### *Article 36 – Dispositions abrogatoires*

Vu les articles 13 et 14 du projet de loi, il convient d'abroger explicitement les législations de 1824 sur le droit d'emphytéose et sur le droit de superficie.

#### *Article 37 – Entrée en vigueur*

La contribution financière accordée dans le cadre du titre 1er du présent projet se calcule par année civile. Il est donc opportun que ce titre soit en vigueur dès le 1er janvier 2007.

La perception de la taxe communale spécifique prévue au chapitre 1er du titre 4 ne peut avoir lieu qu'à partir du 1er janvier 2009, afin de laisser aux communes et aux propriétaires le temps d'action nécessaire.

Les articles 30 et 31 sont applicables avec effet à partir de l'année d'imposition 2008. Une application à partir de 2007 risquerait une altercation avec les dispositions de l'article 1er 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, mesures qui sont encore applicables pour l'année d'imposition 2007.

Les dispositions des articles 34 et 35 ne sortent leurs effets qu'à partir des fixations établies à la date-clé du 1er janvier 2008 et aux taux de l'impôt foncier valables pour 2008, afin de laisser à l'Administration des contributions directes et aux communes le temps de se conformer aux nouvelles règles.

Le sort des contrats d'emphytéose et de superficie en cours est réglé par le paragraphe (3).

Le paragraphe (4) de l'article 37 permet au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat de finaliser les procédures de déclaration de zone de réserves foncières en cours.

\*

## **FICHE FINANCIERE**

### **1) Pacte Logement**

A partir de 2007, l'Etat est disposé à accorder à ces communes chaque année 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. Cette aide est accordée après constat de la croissance démographique de l'année écoulée sur base de la population annuelle par commune calculée par le STATEC.

Après la 10ème année d'application de cette incitation à l'accueil de nouveaux habitants, le montant de l'aide en capital unique diminuera à raison de 20% par an.

Pour ce qui est du *coût annuel* des aides étatiques en faveur des communes, il est estimé à un total de *10 millions euros*.

**2) Participation étatique à l'acquisition de terrains  
par un promoteur public (article 22 de la loi modifiée du  
25 février 1979 concernant l'aide au logement)**

Le projet de loi adapte l'article 22 de la loi de 1979 aux exigences du „pacte logement“, en étendant le montant maximal de la participation en capital de l'Etat de 40 à 50% du prix d'acquisition des terrains par un promoteur public.

En estimant une activité d'acquisition des autorités locales de quelque 10 ha par année, au prix unitaire de 11.000 euros par are, cette mesure générera un coût annuel à charge du budget de 5.500.000 euros. A noter dans ce contexte que la dépense devient seulement effective et définitive lorsque les places à bâtir sont cédées sur base d'une emphytéose ou d'un droit de superficie. Si tel n'est pas le cas, les sommes liquidées sont à considérer comme acompte sur les frais générés par la viabilisation des terrains.

Pour ce qui est des dépenses supplémentaires relatives aux activités d'acquisition de terrains par le Fonds du logement, elles sont estimées à 10% (majoration du taux de subventionnement) de 1,5 million euros (moyenne des années 2003 à 2006 de la valeur d'acquisition des terrains qui par la suite sont cédés sur base d'une emphytéose), c.-à-d. à 150.000 euros par an.

