

**N° 7613<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

---

## **PROJET DE LOI**

**autorisant l'Etat à participer au financement du projet  
de logements subventionnés dénommé Elmen**

\* \* \*

### **RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT**

(2.10.2020)

La Commission se compose de: Mme Semiray Ahmedova, Présidente-Rapportrice;  
M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher,  
M. Félix Eischen, M. Franz Fayot, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch,  
M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Roy Reding, M. David Wagner, M. Serge Wilmes, Membres  
M. Marc Goergen, observateur délégué

\*

#### **I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique fut déposé le 9 juin 2020.  
L'avis du Conseil d'Etat est parvenu à la Chambre des Députés le 10 juillet 2020.  
L'avis de la Chambre de Commerce a été émis le 5 août 2020.

\*

#### **II. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

Au cours de la réunion du 27 mai 2020, M. le Ministre du Logement a présenté l'avant-projet de loi à la Commission du Logement de la Chambre des Députés.

Le 17 septembre 2020, la Commission du Logement a visité le site et le chantier Elmen, en présence des représentants du Ministère du Logement, de la SNHBM et de la commune de Kehlen.

La commission parlementaire a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat au cours de sa réunion du 2 octobre 2020.

Au cours de la même réunion, Mme la Présidente de la Commission du Logement a été désignée rapportrice.

Lors de la même réunion, la Commission du Logement a examiné l'avis du Conseil d'Etat et de la Chambre de Commerce.

La Commission du Logement s'est exprimée en faveur de la version de texte proposée par la Haute Corporation.

Les membres de la commission parlementaire ont examiné et adopté le présent projet de rapport le 2 octobre 2020.

\*

### III. OBJETS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous avis a pour objet d'autoriser le Gouvernement à participer au financement du projet de construction de logements subventionnés dénommé « Elmen ».

Dans la mesure où le projet de construction de logements visé par le projet de loi sous examen nécessite un financement dépassant la somme de 40 millions d'euros, l'approbation de la Chambre des Députés est nécessaire en vertu de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

Le projet Elmen, sis à Olm, sur le territoire de la commune de Kehlen, est un projet d'une taille équivalente à celle d'un nouveau village. La Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM), promoteur public, en est le maître d'ouvrage.

A terme, la réalisation de quelque 750 logements sur ce site permettra d'accueillir environ 2.000 personnes.

Selon les dernières planifications de la SNHBM, la réalisation du projet Elmen s'étendra sur une période de minimum quinze ans. La SNHBM a prévu la réalisation successive des trois plans d'aménagement particulier (PAP) du site, qui seront construits par lots.

#### Considérations urbanistiques

Le projet Elmen est conçu avec l'ambition de ne pas simplement construire une nouvelle cité standard, mais de créer un véritable village durable et innovant offrant une meilleure qualité de vie à ses résidents. Des entretiens, initiés par la SNHBM et un bureau d'études urbanistiques, ont été menés avec tous les acteurs concernés, à savoir la commune de Kehlen, la commune de Mamer, la Ligue HMC (voisin du site), le Ministère de l'Intérieur, le Ministère du Logement, l'Administration de la Gestion de l'Eau et le Ministère de l'Environnement. Des représentants de la SNHBM, du bureau d'études urbanistiques, de la commune de Kehlen, du Ministère du Logement et du Ministère de l'Intérieur ont constitué une cellule de suivi.

Pour évoquer le caractère villageois, le projet s'est doté d'une place de village, de places de quartier et de placettes dans les différentes rues créant ainsi des espaces de rencontres entre les nouveaux résidents. Les trois composantes constituant d'Elmen seront séparés par des zones vertes.

Le caractère de « village » trouve son expression aussi au niveau de la faible densité de 26 logements par hectare, de 3 à 8 unités de logement par immeuble résidentiel et d'une limitation à 3 niveaux au maximum des immeubles. Le classement des terrains de la SNHBM en HAB1 assure que le nombre d'appartements ne soit pas supérieur au nombre de maisons unifamiliales. L'implantation des différents types de maisons et de résidences est aléatoire afin d'assurer une certaine mixité et éviter toute monotonie.

Grâce à quatre parkings situés au centre du village, les voitures peuvent ici céder l'espace dans les rues aux résidents, améliorant ainsi la qualité de vie à Elmen.

#### Considérations écologiques

Elmen s'inscrit dans une approche de construction durable. Les maisons unifamiliales seront en bois massif avec des façades partiellement en bois, afin de garantir une bonne qualité de vie dans une architecture contemporaine. Les façades des maisons sont ventilées, ce qui a un impact positif sur leur durée de vie et sur les coûts d'entretien à long terme.

Afin de respecter le terrain naturel et limiter le déblai, les terrassements sont évités au maximum. L'utilisation des énergies renouvelables permet d'éviter toute dépendance de l'énergie fossile.

Un concept de gestion et de rétention des eaux de pluies à ciel ouvert combiné à des toitures vertes généralisées et à des larges corridors de verdure est mis en place. Des biotopes existants sur place ainsi que les terrains de chasse du milan rouge seront compensés.

#### Considérations financières

Avec ce projet de loi, l'État participe pour la première fois à la construction de projets de logements subventionnés à travers une loi de financement. La participation à hauteur de 76 millions d'euros se

situé au-dessus de 40 millions d'euros, d'où la nécessité de créer une base légale pour celle-ci, conformément à l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Il convient de noter que les travaux sur le site ont déjà été entamés en juillet 2018, suite à l'approbation du premier PAP (PAP « nouveau village »). À l'exception d'une participation en capital au prix d'acquisition des terrains d'environ 5,4 millions d'euros accordée à la SNHBM, conformément à l'article 22 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, aucune subvention pour la réalisation du projet Elmen a été versée au promoteur public.

Le budget prévu pour la réalisation du projet Elmen se base sur des estimations découlant des paramètres retenus au niveau du PAP « nouveau quartier ». Ainsi le PAP définit le mode et le degré d'utilisation du sol de chaque lot ou parcelle. D'autres paramètres sont également définis dans un PAP, tels que la surface pouvant être scellée, les espaces verts privés, les voies de circulation, l'évacuation des eaux pluviales, y compris les bassins de rétention, le nombre d'unités de logement, les emplacements de stationnement ou le nombre de niveaux hors sol et sous-sol.

Concernant la fiche financière, il convient de noter que les chiffres relatifs aux PAP 02 et 03 sont de nature purement indicative, puisqu'uniquement un des trois PAP constituant le projet a été déjà approuvé. Le présent projet de loi devra donc faire l'objet d'une modification législative une fois que les deux autres PAP auront été approuvés.

Répondant à de nombreux critères urbanistiques et écologiques, le projet Elmen revêt un caractère de projet-pilote. C'est essentiellement ce caractère et l'envergure, mais aussi les contraintes topographiques et techniques qui expliquent le coût supérieur aux coûts usuels de la SNHBM. La participation financière supplémentaire de l'Etat est dès lors nécessaire afin d'assurer la mise en vente des logements à un prix abordable. La participation a pour base légale les articles 2 et 3 de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Les coûts plus importants s'expliquent aussi par le fait qu'une proportion plus conséquente (48%) de la surface est dédiée à des espaces publics afin d'accueillir les nombreuses places publiques, les bassins à ciel ouvert, le mobilier urbain et la végétation, mais également les routes (16,4%) et chemins pour la mobilité douce (3%). S'ajoute aussi la cession gratuite de 6,5% du foncier à la commune de Kehlen pour la construction d'une école et d'un centre culturel. Tous ces aménagements combinés à une densité de logements relativement faible génèrent un coût plus important par unité de logement par rapport à d'autres projets de construction de logements abordables.

La construction de quatre garages centralisés, qui permettent de sortir la circulation automobile des rues résidentielles, a aussi un impact conséquent sur le prix du projet. A noter que les parkings resteront la propriété de la SNHBM et que les frais de gestion, d'entretien et de remise en état à terme des parkings sont couverts par le paiement d'un forfait mensuel. L'Etat a décidé de prendre en charge à hauteur de 75% les coûts des parkings et des infrastructures afférentes, afin que ceux-ci n'impactent pas sur le prix de vente des logements destinés aux bénéficiaires d'aides individuelles au logement.

\*

#### IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 10 juillet 2020.

Par analogie à d'autres lois ayant eu pour objet l'approbation d'investissements par le législateur ou d'autres engagements financiers importants à charge de l'État<sup>1</sup>, le Conseil d'État demande de reformuler le texte.

La Commission du Logement est d'accord pour faire sienne la version de texte proposée par le Conseil d'Etat.

\*

<sup>1</sup> Avis n° 52.802 du Conseil d'État du 12 juin 2018 portant sur le projet de loi autorisant l'État à participer au financement des travaux de construction du « Südspidol ».

## V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

### a) Avis de la Chambre de Commerce (5 août 2020)

Dans son avis du 5 août 2020, la Chambre de Commerce salue la transparence du projet de loi qui se traduit par une fiche financière complète et précise, démontrant de manière claire comment le montant des subsides de l'Etat a été budgétisé. Afin de rendre la lecture plus facile, la Chambre de Commerce propose toutefois d'ajouter un lien renvoyant vers le cadre réglementaire pour chaque indication du pourcentage de participation de l'Etat renseigné dans la fiche financière.

Bien que saluant le caractère durable et respectueux de l'environnement, la Chambre de Commerce s'interroge notamment sur les délais de constructions trop longs et sur ce qui lui semble être une faible proportion de logements destinés à la location (25%). La Chambre de Commerce souligne également le fait que la faible densité de logement ne répond pas à la forte demande de logements au Luxembourg.

Au vu de la forte demande en termes de logements locatifs en général, et de logements locatifs à coût modéré en particulier, la Chambre de Commerce conseille d'étudier la possibilité d'inclure les promoteurs privés dans les projets de logements subventionnés, voire de subventionner des projets privés innovants et respectueux de l'environnement.

\*

## VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Intitulé du projet de loi*

Le Conseil d'Etat signale qu'il n'est pas de mise de souligner l'intitulé d'un projet de loi.

### *Article 1<sup>er</sup>*

Cette disposition prévoit que l'Etat est autorisé à participer, par le biais d'une subvention, au financement du projet de logements subventionnés dénommé « Elmen » sis à Olm et réalisé par la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, société anonyme, promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La subvention est fixée conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. Aux termes de cette loi, le Fonds spécial peut intervenir dans le financement de la construction d'ensembles de logements au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Pour que ces frais soient éligibles, il faut toutefois que le projet de logements subventionnés concerné soit déclaré d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.

Le projet Elmen a été déclaré d'intérêt général par le Gouvernement en conseil en sa séance du 24 avril 2020, conformément à l'article 2(5) de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Le Conseil d'Etat monnaie que le terme « ELMEN » n'est pas à rédiger en lettres majuscules et italiques, et suggère d'écrire « Elmen ».

Il convient aussi d'écrire « Société nationale des habitations à bon marché ».

La Commission du Logement est d'accord avec ces suggestions.

### *Article 2*

Cet article détermine l'enveloppe budgétaire servant à la participation au financement de la 1<sup>ère</sup> phase du projet de logements subventionnés dénommé « Elmen », rattachée à l'indice semestriel des prix de la construction valable au mois d'octobre 2019 (valeur 821,57). Il comporte en outre la clause usuelle d'adaptation des coûts à l'évolution de cet indice.

Il convient de préciser que l'Etat participera également aux frais de réalisation des logements subventionnés dans les deux autres PAP dès que ceux-ci auront été approuvés. Le moment venu, une modification de la présente loi devra être votée.

Le Conseil d'Etat note que les montants d'argent s'écrivent en chiffres, en écrivant « 76 000 000 euros ».

À la troisième phrase, il est suggéré d'écrire « en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité » en accordant le terme « précité » au genre masculin.

La Commission du Logement se rallie à ces remarques.

L'article 3 précise que les crédits budgétaires seront inscrits à la charge du Fonds de soutien au développement du logement.

\*

## VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Au vu de ce qui précède, la Commission du Logement recommande à la Chambre des Députés de voter les projets de loi dans la teneur qui suit:

\*

### PROJET DE LOI autorisant l'Etat à participer au financement du projet de logements subventionnés dénommé Elmen

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Le Gouvernement est autorisé à participer, conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, au financement du projet de construction de logements subventionnés dénommé « Elmen », déclaré d'intérêt général, sis à Olm et mis en œuvre par la Société nationale des habitations à bon marché, société anonyme.

**Art. 2.** Les dépenses engagées au titre du projet visé à l'article 1<sup>er</sup> ne peuvent pas dépasser le montant de 76 000 000 euros. Ce montant correspond à la valeur 821,57 de l'indice semestriel des prix de la construction d'octobre 2019. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité.

**Art. 3.** Les dépenses sont imputables sur les crédits du Fonds spécial de soutien au développement du logement. »

Luxembourg, le 2 octobre 2020

*La Présidente-Rapporteuse,*  
Semiray AHMEDOVA

