

N° 7648⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant**

- a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,**
- b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
- c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,**
- d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT DES VILLES
ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(20.5.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre du Logement de lui avoir transmis en date du 31 mars 2021, les amendements gouvernementaux au projet de loi sous examen pour avis.

Le projet de loi a été avisé par le SYVICOL en date du 21 septembre 2020. Compte-tenu du fait que les amendements gouvernementaux ont déjà été débattus par la Commission du Logement de la Chambre des Députés qui a apporté ses propres amendements au projet de loi, le présent avis complémentaire analyse le texte coordonné transmis par la Commission au Conseil d'Etat reprenant à la fois les amendements parlementaires et gouvernementaux.

Le SYVICOL est au regret de constater qu'il n'a été tenu compte d'aucune de ses remarques formulées dans le cadre de son avis du 21 septembre 2020 précité. Ce constat est d'autant plus amer si l'on considère que le Pacte logement 2.0 est un instrument créé avec les communes et pour les communes. Si le SYVICOL a été bien impliqué au cours de la phase préliminaire au projet de loi, cette volonté de dialogue a fait malheureusement défaut au-delà de son dépôt. Pourtant, si l'on fait la démarche de créer un Pacte sur mesure pour les communes, partenaires privilégiés de l'Etat pour augmenter l'offre de logements abordables, alors il faut s'intéresser à ce qu'elles ont à dire, on ne peut pas simplement l'ignorer.

Le SYVICOL reste d'avis que le strict encadrement du Pacte logement 2.0 pose des obstacles injustifiés pour l'obtention et l'utilisation des dotations financières par les communes, ce qui aura également pour effet de compliquer leur tâche. Le SYVICOL avait formulé dans son avis plusieurs propositions pour rendre le Pacte plus attractif et plus simple dans sa gestion : prise en considération de la surface habitable de logement abordable créée dans le calcul de la dotation financière, application de la dotation de 2.500.-EUR à tout logement donné en location par une commune à une personne bénéficiant d'aides au logement au cours de l'année précédente, et suppression des pourcentages minima et maxima fixés pour les différentes catégories d'investissement. Pour le détail de ces propositions, il est fait renvoi à son avis précité.

A ces réflexions s'ajoute un élément nouveau dont le SYVICOL a pris connaissance par hasard et avec stupeur. En effet, à partir du 1^{er} juillet 2021, le ministère appliquera aux projets de logement subventionné un cahier des charges¹ qui impose de nouvelles conditions en ce qui concerne le calcul des subventions accordées ainsi que diverses recommandations urbanistiques et architecturales. Celles-ci s'ajoutent aux critères prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement de sorte que dans un avenir proche, les conditions pour obtenir une subvention de l'Etat seront plus strictes respectivement les montants éligibles à la participation financière étatique seront revus à la baisse. Le SYVICOL s'inquiète du fait que le ministère modifie les règles pour les communes d'une manière peu conventionnelle et juste avant le lancement du nouveau Pacte logement en leur imposant un cahier des charges qui contient pour partie des recommandations mais aussi des prescriptions. Or, les communes n'ont aucun moyen juridique pour imposer ce cahier des charges à un initiateur privé, avec lequel elles devront négocier pour un résultat par définition aléatoire. De plus, si une commune crée du logement abordable mais que le projet n'est pas éligible à être couvert par une convention d'aide à la construction d'ensembles, aucune dotation ne viendra alimenter son enveloppe financière pour investir dans les champs d'action définis au Pacte logement 2.0.

Neuf mois après le dépôt du projet de loi, beaucoup d'inconnues demeurent pour les communes qui s'interrogent depuis longtemps déjà sur l'après « Pacte logement 1.0. », et qui vont bientôt être confrontées à des choix décisifs, notamment celui du conseiller logement. La motivation financière n'est pas la seule qui rentre en compte, et les questions par rapport aux modalités concrètes de mise en œuvre du Pacte logement 2.0 ne manquent pas. Quelles seront les obligations de la commune découlant des conventions initiales et de mise en œuvre ? Quel est le contenu du Programme d'action local logement ? Quelle sera l'implication de la commune dans son élaboration ? Quels seront le rôle et les tâches du conseiller logement ?

Ce sont autant d'interrogations pour les communes qui attendent des réponses. Or, de ce point de vue, le dossier n'a pas connu de grandes avancées. Le SYVICOL est d'avis qu'une mise à disposition des instruments exécutant le Pacte logement – vademecum, conventions-type, descriptif des tâches du conseiller logement, PAL – aiderait les communes à y voir plus clair en ce qui concerne la portée de leur futur engagement.

Le gouvernement a par ailleurs largement remanié par voie d'amendement l'article 29*bis*, qui devait être un moyen efficace pour les communes et accessoirement pour l'Etat d'acquérir des terrains permettant la réalisation de logements abordables ou d'acquérir des logements abordables, en imposant de réserver dans chaque plan d'aménagement « nouveau quartier » (ci-après PAP NQ) une part significative de terrains à la réalisation de logements abordables.

Or, ces amendements, adoptés à la suite de l'avis du Conseil d'Etat et après concertation des partenaires de la société civile, d'une part affaiblissent le but recherché par le texte en diminuant les taux de réservation à la réalisation de logements abordables par rapport à la version initiale du projet de loi et, d'autre part, remettent en cause les bases de la planification sur le territoire communal établie par les communes avec la collaboration et la participation du public. Pour le SYVICOL, cette nouvelle version de l'article 29*bis* est dès lors inacceptable.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS COMPLEMENTAIRE

- Le SYVICOL suggère d'omettre la référence au « logement à coût modéré » et d'ajouter les **bénéficiaires du logement** à la définition du « logement abordable » insérée à l'article 2 du projet de loi. Malgré l'ajout de trois nouvelles définitions concernant le « potentiel foncier », le « potentiel résidentiel existant » et la « qualité résidentielle », le SYVICOL est d'avis que ces deux notions restent empreintes de subjectivité. Or, **la concrétisation des objectifs du Pacte logement 2.0., tels que nouvellement définis, dépendra largement du contenu du futur programme d'action local logement qui doit les mettre en œuvre**, au sujet duquel le SYVICOL n'est malheureusement pas en mesure de se prononcer.
- Le SYVICOL salue les précisions apportées par les amendements parlementaires à l'article 3 relatif à la convention initiale. Il est cependant d'avis que le **rôle et les tâches du conseiller logement** ne

¹ Charte projets urbanisme logements abordable (public.lu) ; Présentation – Cahier des charges (public.lu)

sont toujours pas clairement définies ni dans le cadre de la convention initiale, ni dans le cadre de la convention de mise en œuvre. Il demande qu'un **modèle de ces conventions ainsi qu'une annexe** définissant avec précision la mission du conseiller logement soient mis à la disposition des communes.

- Il regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de ses remarques à l'endroit de l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi en ce qui concerne la possible **résiliation anticipée de la convention** par l'une des parties en cas de faute grave, que le SYVICOL propose de remplacer par une **formulation plus neutre**. Des **modalités plus précises** quant à une éventuelle résiliation de la convention devront en tout état de cause figurer dans cette dernière, par exemple le paiement des heures effectivement prestées par le conseiller logement jusqu'au jour de la résiliation ou encore que celle-ci sera précédée d'une mise en demeure.
- Le SYVICOL demande à voir apporter à l'article 5 relatif au programme d'action local logement une précision en ce qui concerne la **participation financière aux prestations du conseiller logement dans l'hypothèse d'une prorogation de douze mois de la convention initiale** sur demande de la commune. Il préconise également de remplacer le « délai pour l'élaboration » du PAL par le « délai pour l'adoption » du PAL, afin de tenir compte du fait que celui-ci doit être adopté par le conseil communal avant que la commune ne puisse signer la convention de mise en œuvre.
- Le nouveau paragraphe 3 de l'article 5 relatif à la **collaboration intercommunale** dans le cadre du PAL laisse subsister certaines questions en ce qui concerne les modalités de celles-ci. Il est cependant d'avis que les communes qui collaborent ont chacune droit aux prestations d'un conseiller logement de sorte que les participations financières de l'Etat aux frais du conseiller se cumulent entre elles, à raison de 240 heures payées par commune. Il rappelle également qu'il est favorable dans ce cas au **déblocage d'un contingent d'heures supplémentaires** sur base des heures supplémentaires prestées par le ou les conseillers logements pour la réalisation de projets intercommunaux.
- Si l'article 6 précise désormais quelles sont les qualifications requises pour exercer l'activité de conseiller logement, le SYVICOL constate que le texte ne mentionne toujours pas qu'il peut s'agir d'un **conseiller logement interne ou externe**. Il réitère ainsi sa demande que cette précision figure expressément dans le projet de loi.
- Le SYVICOL déplore que ses réflexions en ce qui concerne les dotations financières (article 7) du Pacte logement 2.0 prises ensembles avec celles relatives aux participations financières (article 8) ainsi que ses **propositions pour rendre le Pacte plus attractif et plus simple dans sa gestion** n'aient pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie. Il reste d'avis que le strict encadrement du Pacte logement 2.0 pose des obstacles injustifiés pour l'obtention et l'utilisation des dotations financières par les communes, ce qui aura également pour effet de compliquer leur tâche. Il s'y ajoute qu'à partir du 1^{er} juillet 2021, le ministère appliquera aux projets de logement subventionné dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, un **cahier des charges qui impose de nouvelles conditions plus restrictives pour obtenir une subvention de l'Etat**. Or, si une commune crée du logement abordable mais que le projet n'est pas éligible à être couvert par une convention d'aide à la construction d'ensembles, aucune dotation ne viendra alimenter son enveloppe financière pour investir dans les champs d'action définis au Pacte logement 2.0.
- Le SYVICOL se félicite que **l'article 29bis, paragraphe 2**, apporte des précisions par rapport aux fonds reclassés pour lesquels s'appliqueront les taux de réservation définis à l'alinéa 3. En revanche, il s'étonne du fait que l'amendement gouvernemental **diminue les taux y prévus** – de 30 à 20% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et de 20 à 15% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités – et s'interroge sur les raisons de cette volte-face. Le SYVICOL avait **souscrit au principe posé par l'article 29bis, alinéa 2, paragraphe 3**, même s'il avait plaidé pour une certaine souplesse en ce qui concerne le droit de cession afin de permettre à une commune **d'exercer partiellement son droit de cession sur les logements réservés**. Il déplore que cette option n'ait pas été retenue, au profit d'un abaissement des taux de réservation à la réalisation de logements abordables de 5% respectivement de 10% ce qui, aux yeux du SYVICOL, **compromet le but recherché par le projet de loi de développer de façon significative un parc locatif immobilier public** de nature à répondre au déficit en termes de logements abordables dont souffre le Grand-Duché. Finalement, il demande la suppression du dernier alinéa de ce paragraphe qui n'apporte aucune valeur normative.
- Le SYVICOL salue l'ajout apporté à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3, selon lequel un PAP NQ doit renseigner **pour chaque lot ou parcelle** le nombre de logements abordables ainsi que la surface

construite brute à réserver aux logements abordables. Il propose de préciser qu'il s'agit de **valeurs minimales** pour renforcer la transparence et la sécurité juridique.

- Le SYVICOL **s'oppose formellement à l'instauration d'une contrepartie** à la cession des fonds réservés aux logements abordables, par une hausse du degré d'utilisation du sol prévue par le PAG de 10 %. Cette disposition porte non seulement atteinte au **principe de l'autonomie communale** en remettant en cause le PAG, instrument légal de planification permettant aux communes de déterminer pour l'avenir un concept cohérent d'urbanisation pour l'intégralité de leur territoire, mais également au **principe de la hiérarchie des normes** et plus précisément remet en cause le lien hiérarchique supérieur du PAG sur le PAP établi par la loi (articles 25 et 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée). Les autorités communales, chargées d'analyser la conformité du PAP leur soumis avec le PAG, n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité et dès lors de **refuser l'approbation du PAP** sous peine de violer l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée. Finalement, cette disposition est également contraire à la procédure prévue aux articles 12 à 17 de la loi destinée à assurer la **collaboration et la participation du public au processus décisionnel** et à garantir la prise en compte de ses observations à travers le mécanisme de l'aplanissement des difficultés au double échelon communal et étatique. Il s'agit de principes fondamentaux de notre droit sur lesquels le SYVICOL ne peut **pas transiger**.
- **Le principe même d'une telle contrepartie doit être remis en cause.** Pour le SYVICOL, les droits de propriété privée de l'initiateur d'un PAP ne sont pas menacés puisque, comme c'est le cas aujourd'hui sur base de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, il est **indemnisé financièrement pour la réservation de la surface construite brute en vue de la réalisation de logements à coût modéré**. Le nouveau dispositif a pour effet que ses droits sont non seulement sauvegardés, mais qu'il se retrouve dans une situation **plus avantageuse** du fait de la commercialisation d'unités de logement supplémentaire.
- Le SYVICOL demande partant à titre principal le retrait de l'amendement gouvernemental sur ce point et de **rétablir une seule contrepartie financière à la cession des fonds, par le biais d'une indemnité de cession**. Il demande en sus que dans ce cas, la valeur des fonds cédés ne puisse pas excéder un certain **plafond correspondant au prix de revient respectivement de la viabilisation du terrain** et, en tout état de cause, que cette valeur ne puisse être plus élevée que le montant éligible à une subvention par le ministère du Logement dans le cadre des aides à la pierre.
- A titre subsidiaire et si le texte amendé ne devait pas être retiré, le SYVICOL demande qu'il soit expressément précisé que la cession des fonds respectivement de la quote-part des fonds s'opère **gratuitement** et que la quote-part à réserver au logement abordable sur base de l'article 29bis, paragraphe 2, s'applique à l'ensemble de la **surface habitable nette totale**, donc augmentée des 10% conformément au paragraphe 5.
- La commune a tout intérêt à voir fixer dès le départ les **modalités futures de la cession dans la convention** à établir avec le propriétaire. En effet, elle ne peut prendre la décision d'accepter ou de renoncer à la cession des terrains ou des logements abordables en toute connaissance de cause que si ses modalités sont connues et surtout le **montant de l'indemnité de cession**. Si la valeur des fonds cédés doit être encadrée, c'est également le cas de la valeur des logements abordables, pour laquelle la commune devrait pouvoir imposer au promoteur un prix maximum par m² de surface construite brute et ne payer que le **prix de réalisation effectif du logement**, dans la limite précitée. Le SYVICOL rappelle à ce sujet que le ministère du Logement entend appliquer un **montant maximal éligible à la participation financière étatique** qui s'imposera à la commune demanderesse de l'aide, mais pas aux promoteurs. **Les communes auront les mains liées** : elles devront respecter les conditions imposées par le ministère si elles souhaitent faire appel à une subvention étatique dans le cadre des aides à la pierre, sans avoir les moyens juridiques d'imposer ces conditions et notamment un plafonnement du prix du m² de surface construite brute. Le SYVICOL propose dès lors de **donner aux communes la possibilité d'imposer ces mêmes conditions dans la convention à signer avec le promoteur**, afin d'apporter une transparence pour la commune, mais aussi pour le promoteur.
- Le SYVICOL s'oppose fermement à la modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, b), de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui concerne les **zones prioritaires d'habitation** du plan sectoriel logement, pour les mêmes raisons que celles développées à l'endroit de l'article 29bis, paragraphe 5, et il rejette le principe de toute contrepartie complémentaire. A ces considérations s'ajoute le fait que les futures ZPH du plan sectoriel logement sont des

zones qui doivent promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources, autrement dit majoritairement des immeubles à plusieurs unités d'habitation où il n'est **pas souhaitable d'augmenter encore la densité de logements.**

*

III. REMARQUES AMENDEMENTS PAR AMENDEMENTS

Amendement 1 concernant l'article 2

L'article 2 portant sur les définitions a été entièrement reformulé et cinq nouvelles définitions ont été introduites.

Un amendement gouvernemental a ainsi déplacé la définition du « logement abordable » figurant auparavant à l'article 10 du projet de loi tout en modifiant quelque peu cette définition, qui se lit désormais comme suit : « *tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi.* »

Comme le SYVICOL l'avait déjà souligné dans son avis précité du 21 septembre 2020, le logement abordable est défini par renvoi à la notion de « logement à coût modéré » qui ne fait l'objet d'aucune définition légale même si elle est employée à plusieurs reprises par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (articles 1^{er}, 15 et 22). Cette notion de « logement à coût modéré » est encore utilisée à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi qu'à l'article 11 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, où elle est définie par rapport à ses bénéficiaires, c'est-à-dire les personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction et d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Pour le SYVICOL, le critère du bénéficiaire final – acquéreur ou locataire – est d'ailleurs pertinent et devrait également figurer dans la définition. Afin de ne pas mélanger les concepts de « logement abordable » et de « logement à coût modéré », le SYVICOL suggère d'omettre la référence au « logement à coût modéré » et d'ajouter les bénéficiaires du logement à cette définition. Elle serait alors la suivante : « *tout logement ayant bénéficié d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi et qui est destiné à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction et d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.* »

La Commission du Logement a ensuite ajouté quatre nouvelles définitions à savoir le « logement durable », le « potentiel foncier », le « potentiel résidentiel existant », et la « qualité résidentielle », termes qui sont employés aux articles 1^{er} et 5 du projet de loi.

Le logement qualifié de « durable » serait ainsi celui dont la durabilité est attestée par un certificat conformément à l'article 14octies de la loi précitée du 25 février 1979 et répondant aux critères prévus par le règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 relatif à la certification de la durabilité des logements. Le SYVICOL se demande si cela signifie que chaque commune propriétaire d'un logement abordable devra faire établir un certificat de la durabilité et dans quel but, s'il s'agit principalement de louer ces logements à des personnes répondant aux conditions d'octroi d'une prime de construction ou d'acquisition.

En ce qui concerne les définitions du « potentiel résidentiel existant » ainsi que de la « qualité résidentielle », le SYVICOL est d'avis que ces deux notions restent empreintes de subjectivité. C'est notamment le cas de la sous-occupation d'un logement, qui est difficile à évaluer. A partir de quand peut-on dire d'un logement qu'il est sous-occupé ? Quels sont les critères objectifs permettant de déterminer quels sont les logements innocupés dans une commune ?

De la même manière, la question des « terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant » pourrait être sujette à controverse. En effet, le principe de la mutabilité des plans d'aménagement

général entraîne le fait que le potentiel constructible a pu évoluer et notamment être augmenté en vue d'une densification depuis la construction du bâtiment.

En ce qui concerne le degré d'utilisation du sol – coefficient d'utilisation du sol (CUS), coefficient d'occupation du sol (COS), coefficient de scellement du sol (CSS) et densité de logement (DL) – les communes doivent impérativement fixer des valeurs maxima, mais elles sont libres de compléter le CUS et la DL de valeurs minimales DL, conformément aux articles 24 à 26 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. S'il peut être utile de déterminer des valeurs minimales dans les PAP « nouveau quartier », où la fixation d'un CUS minimal peut garantir une certaine utilisation rationnelle du sol, ceci est beaucoup plus compliqué à mettre en œuvre dans des zones déjà urbanisées, où la fixation de valeurs minimales risque d'hypothéquer les projets de transformation ou de rénovation. C'est d'ailleurs ce raisonnement qui avait conduit les auteurs du règlement précité à limiter cette disposition aux seuls PAP « nouveau quartier », afin de conserver un maximum de flexibilité dans les PAP « quartiers existants » tenant compte de la configuration des lieux.

Dans la même logique, il faut également tenir compte en ce qui concerne les logements abordables subventionnés, des critères de surface utile d'habitation imposés par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour que le projet soit éligible à une subvention.

La dernière définition est celle de la « qualité résidentielle » qui, selon ses auteurs, recouvre deux aspects. D'une part, il s'agit de la qualité résidentielle des logements, qui serait déterminée par les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements résultant de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et par voie de conséquence du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation. Or, le SYVICOL tient à faire remarquer qu'il s'agit de critères *a minima*, bien loin des standards de qualité prônés par le récent « Planungshandbuch – guide pour une meilleure qualité urbaine ».

La qualité résidentielle recouvre d'autre part la qualité résidentielle de l'habitat, que les auteurs décrivent comme « *un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurale* ». Or, et le SYVICOL l'avait déjà indiqué dans son avis précédent, cette dimension de la qualité résidentielle est essentiellement subjective, dans la mesure où elle fait appel à la perception et à l'appréciation par l'individu de son environnement.

La concrétisation des objectifs du Pacte logement 2.0, tels que nouvellement définis à l'article 2 du projet de loi, dépendra largement du contenu du futur programme d'action local logement qui doit les mettre en œuvre, au sujet duquel le SYVICOL n'est malheureusement pas en mesure de se prononcer.

Amendements 2, 3 et 4 concernant l'article 3

Le SYVICOL salue les précisions apportées par les amendements parlementaires à l'article 3, qui concerne la convention initiale. Toutefois, en ce qui concerne le « soutien technique et administratif » du conseiller logement, qui a remplacé l'« appui », le SYVICOL est d'avis que le rôle et les tâches du conseiller logement ne sont toujours pas clairement définies, et cette remarque vaut également à l'endroit de l'article 6, paragraphe 3 pour ce qui est de la mission d'assistance du conseiller logement dans le cadre de la convention de mise en œuvre.

Le SYVICOL regrette qu'un modèle de convention initiale et de convention de mise en œuvre ainsi qu'une annexe définissant avec précision la mission du conseiller logement dans le cadre des conventions n'aient pas été joints au dossier législatif, comme c'est le cas par exemple dans le cadre du Pacte climat ou du Pacte nature où les contrats-types avec leurs annexes ont été déposés ensemble avec le projet de loi. De cette manière, il est aisé d'évaluer l'envergure des tâches à exécuter par le conseiller, ce qui facilite aussi le choix pour la commune d'opter pour un conseiller logement interne ou externe.

D'ailleurs, il est important non seulement pour les autorités communales, mais aussi pour le conseiller logement de connaître l'étendue de ses obligations vis-à-vis de la commune.

Amendement 5, 6 et 7 concernant l'article 4

L'amendement 5 modifie le deuxième alinéa de l'article 4, paragraphe 1^{er}, relatif à la convention de mise en œuvre qui se lit désormais comme suit : « *La Convention de mise en œuvre donne droit à des*

participations financières de l'Etat aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage à mettre en œuvre son Programme d'action local logement. »

Comme mentionné précédemment à l'article 3, le SYVICOL demande une mise à disposition rapide du modèle-type de convention de mise en œuvre qui devra indiquer avec précision à la fois les obligations de la commune mais aussi celles de l'Etat.

Par ailleurs, le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de ses remarques en ce qui concerne la possible résiliation anticipée de la convention par l'une des parties en cas de faute grave. Si la Commission a introduit un amendement 7 à l'article 4, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, qui fait désormais référence à la faute grave « *commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention* », l'alinéa 2 de cet article subsiste. Or, c'est bien cet alinéa qui pose un problème, dans la mesure où il n'est question que d'une « *faute grave dans le chef de la commune* ». Le SYVICOL avait souligné le fait qu'il n'existe pas de définition de la faute grave, et que l'imputation d'une faute à la commune est plus que discutable si celle-ci est le fait du conseiller logement.

En tout état de cause, le SYVICOL est d'avis que cette question relève des modalités à prévoir dans la convention de mise en œuvre. Ainsi, les sanctions en cas de non-respect de la convention peuvent être directement prévues par celle-ci, sans avoir à figurer dans la loi. Comme pour tout contrat, si une partie ne remplit pas ses obligations, l'autre pourra y mettre fin unilatéralement avec effet immédiat. Or, si la convention est résiliée, une commune ne pourra de toute façon plus introduire une demande de financement d'un projet s'inscrivant dans le cadre de l'article 8, de sorte qu'elle perdra de facto le bénéfice de la dotation financière prévue à l'article 7. En revanche, le texte reste muet quant à la participation financière aux prestations du conseiller logement sur base de l'article 6, paragraphe 5. Le SYVICOL est d'avis que la commune a droit au remboursement des heures effectivement prestées par le conseiller logement jusqu'au jour de la résiliation de la convention sur base d'un décompte présenté conformément à l'article 6, paragraphe 5. Toutes ces précisions pourraient être apportées dans le cadre de la convention, qui devra indiquer la forme de cette résiliation anticipée – lettre recommandée avec accusé de réception précisant les motifs de la résiliation – précédée le cas échéant d'une mise en demeure, et ses effets.

Le SYVICOL insiste partant sur la suppression de l'alinéa 2 de l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi, et propose de remplacer l'alinéa 1^{er} par une formulation plus neutre : « *La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. La Convention peut être résiliée de manière anticipée d'un commun accord des parties ou unilatéralement en cas de non-respect par une des parties de ses obligations découlant de la Convention* ».

Amendements 8, 9 et 10 concernant l'article 5

Le SYVICOL salue l'amendement parlementaire portant sur l'article 5 paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui vient préciser le délai pour l'élaboration du programme d'action local logement, qui est de douze mois, c'est-à-dire la durée de la convention initiale. Si le programme n'a pas pu être élaboré dans ce délai, la convention peut être prorogée par la signature d'un avenant pour une nouvelle durée de douze mois maximum.

Le SYVICOL demande à voir préciser dans le texte du projet de loi que dans l'hypothèse d'une prorogation, la commune aura droit à la participation financière aux prestations du conseiller logement telle que prévue à l'article 6, paragraphe 5, alinéa 1^{er}. Cette précision a pour but d'éviter toute contestation ultérieure quant à la prise en charge des prestations du conseiller logement.

Ensuite, le texte mentionne « *le délai pour l'élaboration du PAL* » ainsi que « *lorsque le PAL n'a pas pu être élaboré dans le délai précité* ». Or, conformément à l'article 4 du projet de loi, la convention de mise en œuvre ne peut être signée qu'une fois que le PAL a été **adopté** (c'est nous qui soulignons) par le conseil communal, qui doit ainsi valider les engagements pris par la commune dans le cadre du PAL. Afin d'éviter un vide juridique, par exemple au cas où le PAL est prêt mais qu'il est rejeté par le conseil communal ou que son adoption est retardée au-delà de la durée de douze mois, le SYVICOL préconise de remplacer « *élaboration* » par « *adoption* ».

L'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, se lirait dès lors comme suit : « *Le délai pour l'adoption du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être **adopté** dans le délai précité (...)* ».

L'amendement 9 portant sur le paragraphe 2 de l'article 5 n'appelle pas d'observation particulière.

En revanche, l'amendement 10 qui complète le paragraphe 3 de l'article 5 relatif à la collaboration intercommunale dans le cadre du PAL mérite quelques commentaires. Dans son avis précité du 21 septembre 2020, le SYVICOL s'était déjà interrogé sur les modalités de cette collaboration, notamment du point de vue financier, et s'était posé les questions suivantes :

- Chaque commune devra-t-elle signer une convention initiale, respectivement une convention de mise en œuvre ?
- Si les communes participantes se partagent un conseiller logement (externe ou interne), comment est-ce que le contingent de 240 heures sera distribué ?
- Est-ce que chaque commune devra établir son propre PAL ou les communes pourront elles établir un seul PAL commun ?
- Qu'en est-il alors de blocage du PAL par l'une ou l'autre commune dans le cadre du vote ?

Il se réjouit de constater qu'il a été partiellement rejoint dans ses préoccupations par le Conseil d'Etat, ce qui a amené la Commission parlementaire à ajouter une précision à cet article selon laquelle « *Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre* ». Si cet ajout répond à la première question soulevée, il laisse néanmoins les autres ouvertes.

Le SYVICOL est cependant d'avis que les heures payées par l'Etat pour les prestations des conseillers logement se cumulent entre elles, chaque commune ayant signé une convention initiale et une convention de mise en œuvre choisissant son propre conseiller logement, quitte à ce que plusieurs communes puissent choisir le même, ce qui lui ouvre droit à la participation financière aux frais du conseiller telle que prévue à l'article 6, paragraphe 5. Cette façon de voir est totalement justifiée alors qu'un état des lieux doit pratiquement être établi pour chaque commune prise individuellement, et que tous les projets ne seront pas forcément mis en œuvre par toutes les communes. Il propose dès lors d'ajouter au paragraphe 2, alinéa 3 de l'article 5 une précision selon laquelle « ***Dans le cadre d'une coopération intercommunale, le temps maximal accordé est la somme du temps accordé à chaque commune de façon individuelle.*** »

De plus, le SYVICOL serait favorable au déblocage d'un contingent d'heures supplémentaires en cas de collaboration intercommunale, sur base des heures supplémentaires prestées par le ou les conseillers logements pour la réalisation de projets intercommunaux, comme il l'a déjà indiqué dans son précédent avis².

Amendements 11 et 12 concernant l'article 6

L'amendement 11 introduit un nouveau paragraphe 1^{er} à l'article 6, qui précise désormais les qualifications requises pour exercer l'activité de conseiller logement, à savoir :

- Une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et
- Une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture

Le SYVICOL comprend le texte en ce sens que la formation universitaire peut avoir été accomplie dans n'importe quel domaine, pourvu que la personne dispose d'une expérience professionnelle de trois années dans un des domaines cités à savoir l'aménagement du territoire, l'urbanisme ou l'architecture. Il est partant favorable au texte tel que proposé.

Cependant, le SYVICOL constate que cet article ne précise toujours pas qu'il peut s'agir d'un conseiller logement interne ou externe, cette précision ne figurant qu'au commentaire de l'article. Le projet de loi ne mentionne d'ailleurs nulle part le mot « interne », contrairement à « externe ». Il insiste encore une fois pour que l'article 6 soit modifié en ce sens et il réitère sa proposition de texte telle que formulée dans son avis du 21 septembre 2020 précité : « *Chaque commune signataire du Pacte logement doit se doter d'un conseiller logement qui est une personne externe ou interne à l'administration communale désignée à ces fonctions* ».

² Le SYVICOL avait également plaidé pour l'introduction, en sus du contingent de base de 380 heures, d'une part variable en fonction du nombre de projets qui sont mis en œuvre par la commune avec le soutien du conseiller logement.

Amendement 13 concernant l'article 7

Le SYVICOL se félicite de la modification apportée à l'article 7 du projet de loi en ce qui concerne le calcul de la dotation forfaitaire unique de 25.-EUR par personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune, sur base du registre national des personnes physiques.

En revanche, il regrette que ses réflexions en ce qui concerne les autres dotations financières, à savoir la dotation en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire de la commune et couverts par une convention d'aides à la construction d'ensembles (article 7, paragraphe 3 et 4), et la dotation de 2.500.-EUR pour tout logement ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale (article 7, paragraphe 5) prises ensembles avec celles relatives à l'article 8 n'aient pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie de la part des auteurs du projet de loi.

Tout en maintenant l'ensemble de ses considérations à ce sujet figurant dans son avis précité du 21 septembre 2020, il souhaite attirer l'attention sur un développement récent en ce qui concerne la subvention étatique dans le cadre des aides à la pierre prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

En effet, le ministère a mis en ligne un cahier des charges pour le développement de logements subventionnés dont les recommandations urbanistiques, architecturales et d'efficacité économique et les montants éligibles à la participation financière étatique seront appliquées à partir du 1^{er} juillet 2021. Sans vouloir rentrer dans le détail de ces prétentions – nous y reviendrons également à l'analyse de l'article 10 – il faut remarquer que les conditions pour bénéficier d'une telle subvention dans le cadre de la réalisation de projets de logements subventionnés tels que prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement seront dans un avenir proche beaucoup plus strictes que celles applicables actuellement, qui se limitent à des critères de surface utile d'habitation et à la condition d'être inscrit au programme de construction d'ensembles de logement subventionnés³. Or, le fait que le logement créé par la commune soit un logement **subventionné** est une condition *sine qua non* pour pouvoir bénéficier de la dotation financière prévue à l'article 7, paragraphes 3 et 4. Ce faisant, le ministère impose un tour de vis supplémentaire qui risque de décourager les communes de s'investir dans le Pacte logement 2.0.

Autrement dit, si une commune crée du logement social, mais que le projet n'est pas couvert par une convention d'aide à la construction d'ensembles, aucune dotation ne viendra alimenter son enveloppe financière pour investir dans les autres champs d'action définis au projet de loi, alors même qu'elle aura agi dans l'intérêt de l'objectif posé par l'article 1^{er} du projet de loi, à savoir augmenter l'offre de logements abordables. Le SYVICOL se pose d'ailleurs la question si cette disposition est compatible avec l'article 8, paragraphe 3 du projet de loi qui prévoit que « *les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières* ». Or, le projet de loi lui-même produit comme résultat un double financement étatique, puisque la dotation financière accordée se cumule aux aides à la pierre.

Le SYVICOL est d'avis que le seul critère pour pouvoir bénéficier de cette dotation de 19.000. – EUR par logement, devrait être celui de le mettre à disposition de personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction et d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (location ou vente).

Pour le surplus, le SYVICOL renvoie à son précédent avis.

Amendement 2 (gouvernemental) concernant l'article 10

Point 1^o (article 29bis)

Paragraphe 1^{er}

La modification du paragraphe 1^{er} est à lire parallèlement à celle de l'article 2 du projet de loi, qui définit ce qu'est le logement abordable au sens du projet de loi relative au Pacte logement 2.0.

Le nouveau paragraphe prévoit désormais que « *le présent article s'applique à tout logement abordable (...) dont un promoteur public (...) assure l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs* ». Si le SYVICOL comprend l'intention des auteurs d'assurer que le dispositif introduit par l'article 29bis

3 Voir l'ensemble des conditions : http://pacte-logement.lu/IMG/pdf/tableau_aides_construction_ensembles_2016.pdf

s'applique à la main publique, la rédaction de ce paragraphe est ambiguë alors que l'on pourrait comprendre que l'article 29bis ne s'applique qu'aux logements abordables – c'est-à-dire tout logement (à coût modéré) bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles – cédés à la main publique.

L'article 29bis doit pourtant s'appliquer à tout PAP « nouveau quartier », que l'initiative d'élaborer le PAP émane de la commune, d'un syndicat de communes, de l'Etat ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou de toute autre personne justifiant d'un titre l'habitant à cet effet, conformément à l'article 28 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Etant donné que la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée fixe d'ores et déjà les conditions d'élaboration et de contenu du PAP, le SYVICOL demande à voir supprimer ce paragraphe qui prête à confusion.

Paragraphe 2

L'alinéa 3 du paragraphe 2 relatif aux seuils de déclenchement de la cession des logements a subi plusieurs modifications. Le SYVICOL se félicite que l'amendement apporte des précisions par rapport aux fonds reclassés pour lesquels s'appliqueront les taux de réservation définis à cet alinéa. Il salue également le fait que l'alinéa 3 ne s'applique qu'aux modifications du PAG dont la procédure est entamée six mois après la date de publication de la présente loi, ce qui rejoint sa demande. Même si 90% des communes ont déjà adopté leur nouveau PAG ou sont en cours de procédure, ce délai supplémentaire devrait ainsi garantir que toutes les communes aient procédé, sinon à l'adoption de leur PAG « mouture 2011 », du moins au premier vote à cette date.

En revanche, il s'étonne du fait que l'amendement gouvernemental modifie les taux prévus à l'alinéa 3 – de 30 à 20% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et de 20 à 15% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités – ce que ses auteurs n'ont pas commenté. Le SYVICOL s'interroge sur les raisons de cette volteface du gouvernement, qui est d'autant plus surprenante qu'un nouvel alinéa 2 introduit au paragraphe 5 de l'article 29bis instaure par ailleurs une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables.

La situation peut être résumée comme suit :

- Actuellement : PAP NQ > 25 unités, 10% de la SCB
- A partir de l'entrée en vigueur de la future loi :
 - PAP NQ 10 à 25 unités : 10% de la SCB
 - PAP NQ > 25 unités : 15% de la SCB
- Si le PAP NQ exécute une Z-HAB ou Z-MIX à la suite d'une modification du PAG dont la procédure a été entamée six mois après la publication de la future loi :
 - PAP NQ 5 à 9 unités : 10% de la SCB
 - PAP NQ 10 à 25 unités : 15% de la SCB (**contre 20% précédemment**)
 - PAP NQ > 25 unités : 20% de la SCB (**contre 30% précédemment**)
- Situation particulière d'un PAP NQ exécutant une Zone Prioritaire d'Habitation (ZPH) du plan directeur sectoriel « logement » :
 - PAP NQ > 25 unités : 30% de la SCB

Dans l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3, les auteurs expliquaient que la fixation de taux de réservation de logements abordables supérieurs dans le cas d'un PAP NQ couvrant des fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation en une zone d'habitation ou mixte par une modification future du PAG se justifiait par le fait qu'« un tel reclassement entraîne une augmentation substantielle de la valeur pécuniaire des fonds concernés justifiant de la sorte une augmentation de l'envergure de la servitude urbanistique en cause »⁴. Ils ajoutaient par ailleurs « en ce qui concerne la protection du droit de propriété, les auteurs donnent à considérer que la question d'une équivalence à une expropriation ne se posera pas dans ce cas de figure, étant donné que globalement une augmentation certaine en valeur pécuniaire ne fait qu'induire en l'occurrence une servitude proportionnée et adéquate en vue de la satisfaction de l'intérêt général en matière

⁴ Page 5 du projet de loi, paragraphe 1^{er}

d'aménagement communal ceci n'est pas équivalent à une expropriation comme les propriétaires concernés ne seront pas lésés de manière excessive⁵ ».

Dès lors, l'argumentation développée par les auteurs de l'amendement, qui se retrouve partiellement au commentaire du nouvel alinéa 2 du paragraphe 5, ne saurait être plus paradoxale puisqu'il s'agirait de garantir à l'initiateur d'un PAP « *que ses droits ayant trait à la propriété privée soient sauvegardés à l'occasion de la cession prévue par l'article 29bis amendé* ».

Pourtant, la réservation d'une quotité de surface dans un PAP en vue de la réalisation de logements à coût modéré existe depuis plus de treize ans dans notre législation – loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes – et a même été modifiée à deux reprises (2011, 2017) sans donner lieu à opposition. De la même manière, l'article 11, point 9, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui prévoit dans le cadre de la mise en œuvre d'une zone prioritaire d'habitation la réservation d'un taux de 30% de logements à coût modéré n'a pas fait l'objet d'une quelconque opposition formelle, y compris lorsque le taux de 15% initialement prévu par le projet de loi a été augmenté à 30% en cours de procédure législative. Cette réservation fait l'objet d'une compensation financière en faveur de l'initiateur du PAP, dont les modalités sont arrêtées dans une convention. Pour autant qu'un propriétaire ou un promoteur s'estimerait injustement lésé par cette disposition, il pourrait *le cas échéant toujours faire valoir ses droits devant le juge judiciaire*.

Par cette disposition, l'Etat a donné prioritairement aux communes et accessoirement à lui-même et aux autres promoteurs publics, un objectif ambitieux de développer de façon significative un parc locatif immobilier public de nature à répondre au déficit en termes de logements abordables dont souffre le Grand-Duché. Si le SYVICOL s'était posé des questions par rapport à la gestion future de ce parc par les communes, il avait néanmoins souscrit au principe posé par l'article 29bis, alinéa 2, paragraphe 3.

Il était encore d'avis qu'une plus grande souplesse serait nécessaire en ce qui concerne le droit de cession afin de permettre à une commune d'exercer partiellement son droit de cession sur les logements réservés. Le SYVICOL déplore que cette option n'ait pas été retenue, au profit d'un abaissement des taux de réservation à la réalisation de logements abordables de 5% respectivement de 10% ce qui, aux yeux du SYVICOL, compromet le but recherché par le projet de loi.

Finalement, l'amendement introduit un nouvel alinéa 4, selon lequel « *le plan d'aménagement général donne des renseignements sur les fonds visés par les alinéas 3 et 4, dont le contenu sera défini dans un règlement grand-ducal* ».

Le SYVICOL observe que le renvoi à l'alinéa 4 est erroné, puisque cette disposition constitue précisément l'alinéa 4. Il se demande néanmoins si les auteurs n'ont pas entendu viser les paragraphes 3 et 4 de l'article 29bis, alors que le renvoi à l'alinéa 3 fait peu de sens.

Il comprend la disposition en ce qu'il s'agit d'indiquer dans le PAG, uniquement pour les fonds reclassés d'une autre zone qu'une zone d'habitation ou mixte en une zone d'habitation ou mixte par une modification du PAG dont la procédure est lancée six mois après l'entrée en vigueur de la future loi, certains renseignements sur les fonds précisés par règlement grand-ducal, « *pour des raisons de sécurité juridique et de transparence pour l'administré* ». Or, le texte de loi, en l'occurrence l'article 29bis, paragraphe 2, se suffit à lui-même en ce qu'il est désormais très clair par rapport à la quote-part à céder par le propriétaire ou le promoteur pour le logement abordable. Les détails seront précisés au niveau du PAP, qui est l'instrument qui exécute le PAG, et ce conformément aux paragraphes 3 et 4. Le cas échéant, toute personne intéressée peut se renseigner auprès de la commune pour connaître la situation exacte du terrain et savoir s'il tombe dans le champ d'application des alinéa 1^{er} et 2, ou de l'alinéa 3 de la loi, respectivement dans une zone superposée par une ZPH.

⁵ Page 19 du projet de loi, paragraphe 1^{er} – dans une note de bas de page, il est indiqué que « Le Législateur ambitionne ici d'établir un régime de compensation, comparable, quant à son esprit à celui adopté en Confédération helvétique p.ex. et permettant de tenir compte équitablement des avantages financiers qui résultent de mesures d'aménagement favorables pour l'administré (cf. à cet égard la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979) ». Or, le projet de loi n°7139 dit « Baulandvertrag » a renoncé à l'introduction d'une taxe sur la création de la valeur ajoutée (« Wertschöpfungssteuer »)

Paragraphe 3

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 a été amendé et précise désormais que le PAP doit renseigner pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Cet ajout est le bienvenu, mais le SYVICOL est d'avis qu'il aurait fallu préciser qu'il s'agit de valeurs minimales pour renforcer la transparence et la sécurité juridique. Il propose de libeller cette phrase comme suit : « *les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle le nombre **minimum** de logements abordables ainsi que la surface construite brute **minimale** à réserver aux logements abordables* ».

Le SYVICOL se félicite par ailleurs de la suppression du deuxième alinéa de cet article, de manière à permettre une affectation autre que le logement et donc une plus grande mixité des fonctions.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 a été entièrement réécrit pour correspondre à la nouvelle orientation du texte à savoir que l'Etat ne pourra plus renoncer à son droit de cession. Auparavant, les fonds réservés ou les logements abordables réalisés pouvaient alors être cédés – éventuellement via un bail emphytéotique – loués ou mis à disposition à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics. De cette manière, il était tout de même garanti que ces logements mis sur le marché le soient à coût modéré, quitte à ce que les logements se retrouvent sur le marché immobilier à court ou moyen terme.

Désormais, les fonds réservés au logement abordable ou les logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante sont cédés à la commune, qui peut cependant décider d'y renoncer (article 29bis, paragraphe 7). Dans ce cas, les logements sont alors cédés à l'Etat, qui peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune.

Si la commune accepte la cession, deux options s'offrent à elle : soit, elle décide de construire elle-même sur les fonds cédés – ce qui semble *a priori* possible dans le cas de maisons unifamiliales mais beaucoup moins évident dans l'hypothèse d'un ensemble résidentiel, où la mixité sociale veut que les logements abordables soient répartis à l'intérieur et entre les bâtiments – soit, elle préfère charger le promoteur de la construction de l'ensemble du projet, auquel cas elle opte pour la cession des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante, qu'elle sera tenue de payer au prix de réalisation. Ce choix est important, dans la mesure où il influe également sur le résultat financier de l'opération pour le promoteur (nous aurons l'occasion d'y revenir), et il devra être fait le plus tôt possible par la commune, éventuellement déjà au niveau du PAP – puisqu'il conditionne également le montant des subventions que la commune pourra percevoir de l'Etat en application des aides à la pierre.

Ce nouveau dispositif se décline aux nouveaux paragraphes 5 et 6.

Paragraphe 5

Si le nouvel alinéa 1^{er} ne donne pas lieu à observation de la part du SYVICOL, il n'en va pas de même du nouvel alinéa 2.

Cet article crée une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables et est rédigé comme suit : « *En contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation.* »

Le SYVICOL s'oppose vigoureusement à cette disposition, pour les mêmes raisons qu'il s'était opposé à l'ancien paragraphe 8.

En effet, cette disposition remet en cause le lien hiérarchique supérieur du PAG sur le PAP établi par la loi (articles 25 et 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée) et va donc à l'encontre du principe de la hiérarchie des normes. Cette constatation ne saurait être énervée par l'argument avancé par les auteurs de l'amendement qui renvoient à l'article 108bis de la loi précitée du 19 juillet 2004, lequel constitue une disposition transitoire dans l'attente de la refonte par les communes de leurs PAG fondés sur la loi du 12 juin 1937. Les anciens PAG ne permettaient en effet guère de répondre aux contraintes et spécificités de l'aménagement communal moderne et aux défis posés par l'urbanisme contemporain afin de réaliser des quartiers durables offrant un haut niveau de qualité de vie et un environnement attractif pour ses habitants. Ce raisonnement ne peut plus être appliqué de nos jours,

alors que ces principes sont aujourd’hui traduits dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain.

Le SYVICOL donne également à considérer que cette approche est contraire aux articles 12 à 17 de la loi et à la procédure appelée à assurer depuis 1937 la collaboration et la participation du public au processus décisionnel et à garantir la prise en compte de ses observations à travers le mécanisme de l’aplanissement des difficultés au double échelon communal et étatique. Le fait que le degré d’utilisation du sol soit automatiquement augmenté de 10% sans aucune procédure supplémentaire remet en cause un principe fondamental de notre droit sur lequel le SYVICOL ne peut pas transiger.

Il s’y ajoute également le fait que les autorités communales, chargées d’analyser la conformité du PAP leur soumis avec le PAG⁶, n’aurait d’autre choix que de constater sa non-conformité et dès lors de refuser l’approbation du PAP. Dans le cas contraire, elles violeraient l’article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée qui prévoit explicitement que le collège des bourgmestre et échevins est obligé de vérifier la conformité d’un projet de PAP avec le PAG. En cas d’approbation, cette décision serait alors susceptible d’un recours en annulation.

D’après ses auteurs, « *l’automatisme ainsi instauré en matière d’augmentation du potentiel constructible s’avère nécessaire pour garantir au cédant des fonds réservés au logement abordable qu’il puisse effectivement profiter de la contrepartie prévue par la présente disposition* ». Autrement dit, une commune n’aurait aucun moyen de s’opposer au droit pour le promoteur d’augmenter automatiquement le degré d’utilisation du sol, ce qui porte incontestablement une atteinte à son autonomie.

Dès lors, et même si une telle possibilité était prévue par l’article 29bis, on aboutirait à une impasse en pratique. Qu’en est-il encore de la situation dans laquelle l’augmentation du potentiel constructible aura pour effet de violer les prescriptions du règlement sur les bâtisses de la commune, par exemple en ce qui concerne la hauteur des constructions ou des marges de recul ?

Au-delà de ces réflexions, c’est le principe même d’une telle contrepartie qui doit être remis en cause. Selon ses auteurs, il s’agit d’alléger la charge financière pesant sur la main publique tout en assurant que les droits de propriété privée de l’initiateur d’un PAP soient sauvegardés, par le biais d’un échange « équitable » monétaire et en nature.

En ce qui concerne l’impact financier qu’aurait représenté pour l’Etat l’acquisition de terrains sur base de l’article 29bis, il convient de se référer à la fiche financière du projet de loi et plus précisément au chapitre « Impact financier de l’acquisition de terrains sur base de l’article 29bis », où les auteurs estiment que « *l’impact financier pour les communes et pour l’État de l’obligation de cession de terrains correspondant au potentiel foncier abordé plus haut peut être approximativement chiffré, si l’on tient compte d’une incidence foncière de 200 € par m²/SCB estimée pour les terrains non viabilisés et destinés au développement de l’habitat qui ont été acquis par l’État au cours de l’année 2020. Partant, l’impact financier de l’acquisition de terrains sur 20 ans se situerait à environ 136 millions d’euros, c’est-à-dire à approximativement 6,8 millions d’euros par an.* », tout en précisant que « *les premières opportunités d’achat se présenteront enfin au plus tôt à partir de l’année 2023 pour ce qui de l’acquisition de terrains* ». Chacun pourra dès lors se faire sa propre idée de l’économie ainsi réalisée, par rapport au risque éventuel que les communes ou l’État renoncent à acquérir des logements abordables en raison d’une dégradation des finances publiques à la suite de la crise sanitaire.

Ensuite, les droits de propriété privée de l’initiateur d’un PAP ne sont pas menacés comme l’avance les auteurs de l’amendement puisque, comme c’est le cas aujourd’hui sur base de l’article 29, paragraphe 2, alinéa 4, il est indemnisé financièrement pour la réservation de la surface construite brute en vue de la réalisation de logements à coût modéré. Un promoteur privé ne s’engage pas dans un projet de construction en-deçà d’une marge bénéficiaire de 25% calculée sur le prix de réalisation de l’ensemble du quartier. Il est dès lors permis de douter que l’augmentation de la densité de construction réduira l’incidence foncière par unité d’habitation. Or, le nouveau dispositif a pour effet que ses droits sont non seulement sauvegardés, mais qu’il bénéficie même d’un « upgrade ». En effet, la compensation est particulièrement avantageuse pour l’initiateur du projet qui, malgré l’éventuelle perte subie du fait de la cession – gratuite – des fonds au profit des communes et de l’Etat, s’y retrouve largement par la

6 L’article 30 paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée dispose que « *Le collège des bourgmestre et échevins analyse la conformité du projet d’aménagement particulier avec le plan ou projet d’aménagement général. Dans un délai de trente jours de la réception, le dossier complet est transmis pour avis à la cellule d’évaluation instituée auprès de la commission d’aménagement par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.* »

Il en va de même en cas de modification ponctuelle du PAG (article 30 bis).

commercialisation d'au moins une unité de logement supplémentaire. D'autre part, en cas de cession du logement abordable réalisé, il perçoit de la part du cessionnaire le prix de réalisation, de telle sorte qu'il n'enregistre aucune perte financière nette.

Puisque ce mécanisme de compensation concerne tous les PAP visés par l'article 29bis, paragraphe 2, dont la procédure est entamée six mois après la publication de la présente loi, cette disposition crée donc une différence de traitement et une rupture d'égalité devant la loi, entre l'initiateur d'un PAP NQ supérieur à 25 unités avant l'entrée en vigueur de la loi, qui doit vendre ses droits contre une seule contrepartie financière, et celui qui entame la procédure d'adoption d'un PAP NQ de même taille après l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure.

Finalement, le SYVICOL constate que dans l'exemple donné au commentaire de l'amendement pour illustrer le mécanisme de la contrepartie à la cession, la quote-part à réserver au logement abordable sur base de l'article 29bis, paragraphe 2, s'applique à l'ensemble de la surface habitable nette totale, donc augmentée des 10% conformément au paragraphe 5. Pourtant, il ne ressort nulle part du texte que les unités de logement abordable supplémentaires qui seraient engendrées par le biais d'une modification du PAG par le PAP NQ sont à prendre en compte dans le calcul de la surface construite brute à céder conformément à l'article 29bis, paragraphe 2. L'argument selon lequel l'augmentation de la surface permettrait de créer davantage de logement abordable est donc, de l'analyse du SYVICOL, erroné. Si tel était néanmoins l'intention des auteurs, alors cette précision doit impérativement figurer dans le texte.

Pour toutes ces raisons, le SYVICOL ne peut marquer son accord avec la modification projetée au paragraphe 5, alinéa 2 et il demande principalement de la voir retirer du projet de loi. Les communes payeront donc une contrepartie financière au promoteur pour la cession des fonds réservés aux logements abordables.

Le SYVICOL demande en sus que dans ce cas, la valeur du terrain viabilisé à céder soit plafonnée. En effet, actuellement, la commune doit payer le prix demandé par le promoteur, ce qui est à prendre ou à laisser. La nouvelle loi devrait donner des garanties à la commune afin de renforcer sa position dans la négociation avec le promoteur, en imposant un plafond pour la valeur du terrain viabilisé à céder. Cette valeur ne doit pas excéder le prix de revient respectivement de la viabilisation du terrain et, en tout état de cause, elle ne peut pas être plus élevée que ce que le ministère du Logement subventionne dans le cadre des aides à la pierre.

A titre subsidiaire et seulement si le texte est modifié conformément à l'amendement gouvernemental, le SYVICOL demande qu'il soit expressément précisé que cette cession des fonds respectivement de la quote-part des fonds – dans le cas de la cession des logements abordables – s'opère gratuitement.

Il convient encore de prendre en considération une dimension supplémentaire à savoir le fait que les communes dépendent pour l'obtention des aides à la pierre, des conditions posées par l'Etat. Le SYVICOL se demande dans ce contexte quelle sera l'influence du prix de cession du terrain viabilisé et la nouvelle méthodologie qui sera appliquée pour déterminer le montant maximal éligible à la participation financière étatique (MME).

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 règle le sort de la cession des logements abordables et de leur quote-part de fonds correspondante dont les modalités et la valeur doivent être fixées dans une convention entre la commune et le propriétaire, qui contient les plans de réalisation desdits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement. Si le SYVICOL salue le fait que les plans et le cahier des charges font désormais partie intégrante de la convention, il donne à considérer que la question de la valeur de la cession des logements abordables pose de sérieux problèmes aux communes. Comme le SYVICOL l'a déjà fait remarquer, la commune a tout intérêt à voir fixer dès le départ les modalités futures de la cession dans la convention, la cession proprement dite pouvant sortir ses effets une fois la construction achevée. En effet, elle ne peut prendre la décision d'accepter ou de renoncer à la cession des terrains ou des logements abordables en toute connaissance de cause que si les modalités de celle-ci sont connues, l'élément le plus important étant sans aucun doute le montant de l'indemnité de cession.

Le paragraphe 6 alinéa 25 prévoit que « la valeur de la cession des logements abordables tient compte du prix de réalisation et la quote-part de fonds correspondante est cédée conformément au paragraphe 5, alinéa 2 ».

Au moment où la convention est signée, cette indemnité ne peut être que prévisionnelle, le coût effectif de la construction n'étant connu qu'une fois le logement achevé. Toutefois, de l'avis du SYVICOL, la commune devrait pouvoir imposer au promoteur un prix maximum par m² de surface construite brute et ne payer que le prix de réalisation effectif du logement, dans la limite précitée. Il demande donc à voir rétablir la disposition dans sa rédaction antérieure à savoir : « *la valeur de la cession des logements abordables est fixée d'après le prix de réalisation effectif (...)* ».

Le SYVICOL note dans ce contexte qu'actuellement, les communes sont obligées de payer le prix de vente demandé par le promoteur, pour qui « c'est à prendre ou à laisser ». Il constate que le ministère du Logement entend appliquer un montant maximal éligible à la participation financière étatique qui s'imposera aux communes, mais pas aux promoteurs. Les communes auront les mains liées : elles devront imposer ces conditions dans le cadre de la négociation de la convention avec le promoteur, si elles souhaitent faire appel à une subvention étatique dans le cadre des aides à la pierre. Du fait que le respect du cahier des charges est une condition d'obtention de l'aide financière dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, il sera quasi obligatoire pour les communes d'inclure un acteur supplémentaire, le ministère du logement, dès la phase préparatoire du PAP ce qui ne simplifiera pas leur tâche. A défaut, la commune prendra le risque de se voir refuser par la suite les subventions demandées. Le ministère du logement aura donc un rôle à jouer, tandis que la commune sera liée par les nouvelles règles et recommandations appliquées par le ministère, mais sans avoir les moyens juridiques d'imposer ces conditions et notamment un plafonnement du prix du m² de surface construite brute.

Pourquoi alors ne pas donner aux communes la possibilité d'imposer ces mêmes conditions financières dans la convention à signer avec le promoteur ? Ceci présenterait non seulement une transparence pour la commune, mais aussi pour le promoteur qui connaîtra à l'avance les conditions financières auxquelles le projet de PAP est soumis. Les communes devraient pouvoir appliquer un prix maximum au m² de surface construite brute. Le SYVICOL propose partant d'ajouter une disposition supplémentaire selon laquelle « *la convention peut prévoir un prix maximum du foncier sur base du montant maximal éligible à la participation financière étatique* ».

De même, le SYVICOL se demande dans quelle mesure la convention et plus particulièrement le cahier des charges établi entre le promoteur et la commune sur base de l'article 29bis, paragraphe 6, devra tenir compte des recommandations urbanistiques et architecturales reprises au cahier des charges pour le développement de logements subventionnés ?

Il s'agit d'un mélange de prescriptions et de recommandations qui ont tantôt une valeur incitative, tantôt s'appliqueront impérativement, sans aucune base légale. Les communes devront faire le tri et, ici aussi, imposer ces conditions dans les négociations avec le promoteur ce qui risque vraiment de poser des problèmes en pratique.

Paragraphe 8

Le SYVICOL salue la modification apportée au nouveau paragraphe 8 qui concerne le moratoire imposé sur les autorisations de construire, ce qui répond à ses préoccupations soulevées dans son avis précité. En effet, la nouvelle rédaction du texte permettra d'aliéner les logements non abordables et précommercialiser le projet.

Point 3° (article 108quinquies)

Cet article concerne la date d'entrée en vigueur du futur article 29bis du projet de loi, notamment par rapport à l'actuel article 29, paragraphe 2, alinéa 4. Si les corrections apportées par l'amendement sont de nature à apaiser les craintes du SYVICOL par rapport à la sécurité juridique, il tient à faire remarquer que si la Commission du Logement renvoie dans ses développements à l'amendement gouvernemental, la version coordonnée du texte de la Commission contient une erreur en ce qui concerne l'alinéa 1^{er} qui reproduit tel quel l'alinéa 2.

Le SYVICOL renvoie au texte de l'amendement gouvernemental, qui lui est correct.

La disposition amendée se lit donc comme suit :

« *Art. 108quinquies Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » non visés à l'alinéa 2.*

Les dispositions de l'article 29bis ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont la procédure est entamée six mois après la publication de la présente loi, sur base de l'article 30, alinéa 1^{er} »

Amendement 14 concernant l'article 11

Sans observation

Amendement 3 (gouvernemental) concernant l'article 12

L'article 12 amendé du projet de loi relatif à la modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, b), de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire appelle plusieurs remarques.

Cet article contient un renvoi à l'article 108quinquies qui, en raison de l'inversion des deux alinéas opérée par l'amendement gouvernemental, est désormais erroné. Par conséquent, il y a lieu de modifier le texte et de renvoyer à l'article 108quinquies, alinéa 2, qui concerne l'article 29bis, paragraphe 2.

Ensuite, le SYVICOL constate que, même si la Commission du Logement renvoie à l'amendement gouvernemental, la version coordonnée de cet article est différente du libellé de l'amendement gouvernemental. De même, des modifications d'ordre légistique ont été apportées à cet article de sorte que le SYVICOL comprend que la Commission a introduit son propre amendement, bien qu'il n'ait pas été discuté.

Il commentera dès lors le texte coordonné de l'amendement qui est libellé comme suit :

« Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29bis, paragraphe 5 de la loi précitée du 19 juillet 2004, la cession des fonds réservés au logement abordable peut donner lieu à une contrepartie complémentaire lorsque la part de la surface construite brute à réserver à la construction de logements abordables dépasse celles prévues à l'article 29bis, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Pour les mêmes raisons que celles développées à l'endroit de l'article 29bis, paragraphe 5, le SYVICOL s'oppose fermement à cette nouvelle disposition.

Il rejette le principe d'une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables, autre que financière. Les futures ZPH du plan sectoriel logement sont des zones qui doivent promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources, autrement dit majoritairement des immeubles à plusieurs unités d'habitation où il n'est pas souhaitable d'augmenter encore la densité de logements. La charge foncière est d'ailleurs bien moindre pour un immeuble que pour des maisons individuelles.

Il s'y ajoute qu'en pratique, il sera très compliqué d'opter pour une cession des fonds si l'on recherche le développement de logements à coût modéré dans un but d'atteindre une mixité sociale, dans la mesure où les logements abordables ne doivent en principe pas être regroupés dans le même immeuble. On se retrouvera donc très certainement dans la situation d'une cession des logements abordables, qui ne sera pas gratuite pour la commune ou l'Etat.

Amendements 15 et 16 concernant les articles 14 et 15

Sans observation

Adopté par le comité du SYVICOL, le 20 mai 2021