

N° 7937⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

relative au logement abordable portant modification de

- 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;**
- 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;**
- 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;**
- 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(31.1.2023)

Le projet de loi n°7937 relatif au logement abordable (ci-après le « Projet ») sous avis constitue le premier des deux¹ projets de loi actuellement déposés par le Gouvernement en vue de la refonte complète de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement² (ci-après la « loi modifiée de 1979 ») qui a été annoncée dans l'accord de coalition 2018-2023. Le Projet et le projet de loi n°7938 prévoient ainsi ensemble l'abrogation de la totalité des chapitres de la loi modifiée de 1979, à l'exception du chapitre 2^{sexies} relatif à la certification de la durabilité des logements qui resterait en vigueur pour faire l'objet d'une réforme axée sur la durabilité à un moment ultérieur.

D'après son article 1^{ier}, le Projet sous avis a pour objectif général de promouvoir l'accès au logement des ménages à revenu modeste afin de concrétiser le « droit au logement » que la proposition de révision constitutionnelle prévoit d'insérer dans la Constitution du Grand-Duché. Il entend ainsi favoriser l'inclusion sociale en répondant à la pénurie de logements abordables à laquelle le Grand-Duché se voit confronté aujourd'hui et il traduit la volonté du Gouvernement d'accélérer l'établissement d'un véritable parc (locatif) immobilier public d'envergure. Selon l'exposé des motifs, étant donné que la loi modifiée de 1979 ne répond plus aujourd'hui aux besoins en matière de construction / rénovation / vente / location de logements subventionnés, le présent Projet vise en particulier une refonte des chapitres se rapportant aux aides pour la construction d'ensembles subventionnés et à la gestion locative sociale (GLS) de ladite loi.

1 Le deuxième projet de loi actuellement déposé étant le projet de loi n°7938 relatif aux aides individuelles au logement.

2 Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N°16 du 27 février 1979)

En bref

La Chambre de Commerce :

- reconnaît la nécessité et l'urgence de devoir augmenter l'offre de logements et notamment le parc de logements locatifs subventionnés au Luxembourg ;
- revendique l'ouverture des régimes de location et de vente du Projet aux sociétés de droit privé. Concernant la location, elle propose l'introduction (1) d'une distinction entre le « logement abordable » et « logement social » ainsi que (2) d'une distinction entre « bailleur social » et « bailleur à loyer abordable » ;
- demande, par rapport au bail abordable, que les logements locatifs soient prioritairement réservés aux personnes qui en ont le plus besoin et que les modalités de détermination du revenu et du loyer incorporent une dimension d'incitation au travail ;
- estime que le Projet n'est pas suffisamment précis ni complet quant à l'ensemble des modalités des régimes de vente et de la méthode de détermination du prix de rachat ;
- demande à ce que les activités de « promotion immobilière », de « bailleur » et de « syndic de copropriété » soient séparées dans la pratique et qu'elles ne puissent être exercées conjointement que dans des cas très exceptionnels ;
- salue la création du registre national des logements abordables (RENLA) et la mise en place d'une procédure réglant l'attribution des logements locatifs qui soit plus harmonisée / centralisée / automatisée. Elle se prononce cependant pour une plus grande prise en compte des critères de mixité sociale dans le cadre de l'attribution des logements locatifs.

*

TABLE DES MATIERES

Résumé synthétique	3
Concernant l'approche générale du Projet	6
Considérations générales	9
Concernant les régimes de vente du Projet : des risques persistent	10
Concernant le modèle préconisé par le Projet : vraiment vers une offensive du logement abordable ?	12
Concernant la nécessaire adaptation du modèle : vers une intégration équilibrée du secteur privé à travers une subdivision plus claire	14
Concernant la nécessité de délimiter le périmètre du service d'intérêt économique général poursuivi en vue d'assurer la sécurité juridique	15
Concernant les conditions du bail abordable et la méthodologie de détermination du loyer abordable	16
Concernant la création du registre national des logements abordables (RENLA)	19
Concernant l'accès des travailleurs frontaliers non-résidents aux régimes du Projet	20
Commentaire des articles	21

*

RESUME SYNTHETIQUE

Le logement et la hausse des prix immobiliers constituent depuis de nombreuses années un sujet central du débat socio-économique national et représentent un des défis d'avenir *par excellence* du Luxembourg. Au sens de la Chambre de Commerce, cette évolution constatée demeure corrosive pour la cohésion sociale, pour l'attractivité de l'économie ainsi pour les perspectives de développement socio-économique du pays.

Pour répondre à l'insuffisance de l'offre de logements, la Chambre de Commerce a plaidé à maintes reprises en faveur d'une dynamisation du rythme de création de logements pour le marché privé. Dans ce contexte, elle a notamment recommandé un allègement des procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et d'environnement, des mesures variées pour accroître l'offre de terrains à bâtir, tout en proposant la convergence vers une densité de construction plus élevée et qui soit adaptée aux espaces urbanisés.

En parallèle, la Chambre de Commerce a également régulièrement reconnu la nécessité de devoir augmenter l'offre du parc de logements locatifs subventionnés, en demandant notamment à de nombreuses reprises l'ouverture du domaine des logements subventionnés aux sociétés de droit privé.

Quant au Projet, la Chambre de Commerce souligne qu'elle peut souscrire aux objectifs du Projet et qu'elle salue la définition plus claire des régimes, les définitions des rôles de « promoteur social » et de « bailleur social » que le Projet distingue ainsi que l'idée de création du RENLA. Malgré ces points positifs, elle ne peut que s'opposer à l'exclusion des sociétés de droit privé du Projet et elle doit exprimer ses réserves par rapport à certains éléments du Projet qui suscitent un nombre de questions et d'incohérences.

Concernant les régimes de vente du Projet

Par rapport aux régimes de vente, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention sur le fait que le droit d'emphytéose – qui est un statut intermédiaire entre location et accession à la propriété – ainsi que surtout l'exercice du droit de rachat par un promoteur public, tel que pratiqué actuellement et tel qu'encadré par l'article 9 du Projet, peuvent parfois induire des risques.

En ce qui concerne l'article 9 du Projet qui prévoit la **méthode de détermination du prix de rachat** au profit du promoteur public, elle constate et regrette que les « *primes, bonifications, aides conventionnelles et autres avantages* » qui pourront être déduits du prix de rachat payé par l'acquéreur ne sont pas clairement spécifiés et que la minoration du prix pour raison d'usure ne se trouve pas légalement encadrée. La méthode précitée ne spécifie pas non plus de lignes directrices additionnelles pour les promoteurs et ni les règles quant au traitement de certaines dépenses d'équipement qui sont réalisées par les acquéreurs ou qui seraient liées à des travaux d'amélioration ou de rénovation de grande envergure.

Par conséquent, la Chambre de Commerce estime que le Projet n'est pas suffisamment explicite et devrait être complété de manière exhaustive quant à l'ensemble des modalités qui sont supposées orienter les différentes parties prenantes impliquées. Par ailleurs, elle s'attend à ce qu'une sensibilisation sur les risques patrimoniaux potentiels et d'autres désavantages qui peuvent le cas échéant se présenter pour un ménage dans certains cas de figure, soit effectuée de manière appropriée le moment venu.

Elle plaide ainsi aussi pour une formulation plus précise de la méthode de détermination du prix de rachat de l'article 9 du Projet et propose, sous certaines conditions, l'introduction d'un principe de valorisation précis par le promoteur public de certaines dépenses d'équipement et de travaux d'amélioration qui seraient réalisés par un acquéreur en vue du maintien de la qualité du logement acquis. En parallèle, concernant les participations bonifiées et certaines aides qui sont allouées par le promoteur public ou l'Etat à un acquéreur éligible avant d'être déduites lors de la revente au promoteur par l'acquéreur, la Chambre de Commerce se demande finalement si le Projet ne devrait pas retenir dans certains cas une déduction seulement partielle.

Vraiment vers une offensive du logement abordable ?

Le Projet sous avis ambitionne de concrétiser le « droit au logement » et la réforme est supposée constituer un pilier important de l'offensive du logement abordable des autorités dans leur lutte contre la pénurie en la matière.

Si le Projet se fixe donc des objectifs plus qu'ambitieux, la Chambre de Commerce estime en revanche que les moyens dont se dote le Projet pour les atteindre restent loin du compte. En particulier, en comparaison avec la loi modifiée de 1979, elle s'étonne que le Projet écarte cette fois catégoriquement et d'office les sociétés de droit privé des 4 régimes en les excluant de la promotion immobilière sociale, de la gestion locative sociale et également de l'activité du bailleur social. Les sociétés privées ne pourront donc pas prétendre aux participations financières et aux compensations de service public du Projet, et ce alors que le rythme de construction annuel des principaux promoteurs publics reste toujours largement en deçà des niveaux qui seraient théoriquement requis.

Il est prévu que les promoteurs privés pourront potentiellement jouer un rôle dans le « logement abordable » dans le cadre du Pacte logement 2.0 et du nouvel article 29*bis* de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. La Chambre de Commerce se permet néanmoins de faire remarquer qu'il n'est pas encore établi dans quelles proportions les promoteurs privés seront effectivement prêts à s'impliquer dans la réalisation de logements abordables pour le compte de communes dans les conditions de l'article 29*bis*, ou s'ils privilégieront la simple cession des fonds réservés au logement abordable.

Compte tenu de l'exclusion des sociétés de droit privé des régimes du Projet, ce à quoi la Chambre de Commerce s'oppose, et du manque de bénéfice à réaliser par les promoteurs en cas de réalisation d'unités de logements dans le cadre de l'article 29*bis*, elle estime que les autorités n'apportent pas vraiment de nouveaux éléments de réponse à la problématique qui consiste à atteindre un niveau de construction de logements abordables durablement plus dynamique.

Concernant la nécessaire intégration du secteur privé

Pour adresser le cœur du problème, la Chambre de Commerce revendique notamment une intégration des **sociétés de droit privé** aux deux régimes de location du Projet et elle demande également une ouverture des régimes de vente.

Afin d'autoriser les professionnels du secteur privé à s'impliquer dans la création de logements abordables, elle prône l'ouverture de la location abordable aux acteurs privés, idéalement aux mêmes conditions qu'applicables aux promoteurs sans but de lucre. Dans ce contexte, elle propose que l'intégration du secteur privé se fasse moyennant l'introduction d'une distinction entre le « logement abordable » et le « logement social » dans le Projet.

En suivant la logique actuelle du Projet, la Chambre de Commerce considère par extension qu'il pourrait également être procédé à une distinction entre un « bailleur social » et un « bailleur à loyer abordable ». Il s'agirait de séparer clairement deux régimes et de les doter de systèmes d'aides distincts, aussi en vue d'une ouverture du régime du bailleur abordable au secteur privé pour rendre possible la création de structures privées de bailleurs à loyer abordable. Une telle distinction entre deux régimes de bailleurs pourrait à ses yeux également être utilement intégrée au régime de la gestion locative sociale.

Une autre possibilité potentiellement envisageable pourrait être l'ouverture à des formes de sociétés d'impact sociétal (SIS) spéciales qui seraient alors créées spécifiquement à cet égard. Dans ce cas de figure, il conviendrait cependant d'éviter que le capital social de telles sociétés SIS soit obligatoirement composé de parts d'impact (sans possibilité de rendement) au sens de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal.

Concernant les conditions du bail abordable et la méthodologie de détermination du loyer abordable

Par rapport à la méthodologie de détermination du loyer abordable, la Chambre de Commerce prend note des explications des auteurs selon lesquelles elle a été conçue dans l'idée de laisser, après paiement du loyer, à chaque communauté domestique un revenu résiduel qui peut être qualifié de suffisant pour mener une vie décente. Étant donné qu'une communauté domestique avec des revenus plus élevés peut supporter un loyer plus élevé, le Projet envisage également des révisions à la hausse des loyers pour les communautés qui connaîtraient des augmentations de leurs revenus dans le temps.

La Chambre de Commerce estime cependant que les conditions générales du bail abordable ainsi que la méthode de détermination du loyer devraient en parallèle aussi incorporer une véritable dimension d'incitation au travail permettant de favoriser la mobilité sociale.

Elle s'interroge dans ce contexte si les règles de détermination du revenu d'une communauté domestique de l'article 56 ne devraient pas être modifiées afin d'être plus incitatives. Sur le plan de la méthodologie de détermination du loyer et des révisions de loyer suite à des augmentations de revenu, elle constate par ailleurs certaines incohérences similaires. Pour des classes de revenu intermédiaires, le Projet prévoit ainsi dans certains cas des révisions des loyers qui sont en termes relatifs plus importantes que dans des situations où des ménages bénéficient de revenus plus élevés.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que le Projet prévoit un plafonnement en valeur absolue du loyer à partir d'un certain seuil de revenu et qu'une communauté domestique bénéficie d'un droit au maintien dans les lieux. Ce dernier droit enlève toute obligation, même à long terme, de quitter un logement locatif abordable dès que le revenu dépasse très significativement les plafonds d'éligibilité. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce estime que le fait d'assurer un roulement de l'occupation des logements, soit via des adaptations de loyers ou bien par d'autres moyens légaux, semble indispensable pour garantir que les logements profitent à ceux qui en ont le plus besoin. Le droit au maintien dans les lieux, couplé au plafonnement en valeur absolue du loyer, semble à ses yeux contraire au principe de la sélectivité des aides et au ciblage des personnes visées *a priori* par les nouvelles dispositions.

En vue de réserver les logements locatifs abordables prioritairement aux ménages les plus modestes, la Chambre de Commerce recommande par conséquent soit d'inclure au Projet des échéances au droit au maintien dans les lieux pour des communautés domestiques à partir d'un certain niveau de revenu, soit de supprimer le principe de plafonnement en valeur absolue du loyer abordable à partir d'un certain seuil et d'ouvrir la possibilité pour des éventuelles adaptations à la hausse des loyers. Il pourrait par exemple être considéré d'accorder aux bailleurs la faculté d'appliquer un taux d'effort plus élevé que les 35% en vue de désinciter l'occupation de logements locatifs abordables dans des cas extrêmes.

Concernant la création du registre national des logements abordables (RENLA)

La Chambre de Commerce salue la création du registre national des logements abordables (RENLA) qui est envisagée par le Projet. À ses yeux, il permettra finalement de disposer d'un portrait statistique détaillé et centralisé de l'ensemble du stock de logements du parc immobilier abordable ainsi que de créer une vue d'ensemble et une meilleure compréhension socio-économique des conditions de demande des logements abordables.

La Chambre de Commerce salue au même titre la mise en place, via l'article 60, d'une procédure réglant l'attribution des logements locatifs qui soit harmonisée / centralisée / automatisée, notamment via le recours à l'outil informatique du registre RENLA. Ceci rendra l'attribution des logements locatifs plus homogène à l'échelle nationale, par opposition à la situation actuelle où une grande partie des acteurs attribuent souvent leurs logements sur la base de leurs propres conditions / critères et d'une procédure propre.

En même temps, la Chambre de Commerce estime que pour des complexes résidentiels de plus grande taille ou de véritables « quartiers », la **mixité sociale** constitue un critère qui ne doit en aucun cas être négligé. Elle se demande partant si des critères de mixité sociale ne devraient pas également être directement intégrés dans la méthodologie d'attribution des logements locatifs de l'outil informatique du RENLA.

Concernant l'accès des travailleurs frontaliers non-résidents aux régimes du Projet

En ce qui concerne l'accès des travailleurs non-résidents aux régimes des promoteurs publics, la Chambre de Commerce relève que le Projet ne comprend pas de développements à ce sujet et souhaiterait que la question de l'accès des travailleurs frontaliers non-résidents aux logements abordables soit clarifiée dans le cadre du Projet sous avis.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut pas approuver le projet de loi sous avis.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

CONCERNANT L'APPROCHE GENERALE DU PROJET

Pour atteindre les objectifs susmentionnés, le Projet sous avis propose d'abord une modernisation du système des participations étatiques pour la réalisation de projets de logements ainsi que pour la gestion locative des logements. En même temps, il arrête une terminologie précise du « logement abordable » qui comporterait au total deux sous-catégories pour le volet de la **location** et deux pour le volet de la **vente**. Les principales caractéristiques de ces 4 régimes peuvent être résumées comme suit dans le tableau n°1.

Tableau n°1 :
Continuum du « logement abordable » proposé par le Projet

<i>Régimes de vente</i>	
<i>Logements en vente abordable</i>	<i>Logements en vente à coût modéré</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Mis en œuvre par les <u>promoteurs publics</u> • Concession du terrain par voie d'emphytéose et droit de rachat du logement pour le promoteur public pendant toute la durée de l'emphytéose • 60% des communautés domestiques y auraient accès (plafonds d'éligibilité définis à l'annexe I) • La réalisation des logements peut faire l'objet d'une participation financière à hauteur de 50%³ des coûts éligibles prévus pour ce régime à l'article 14 du Projet • Le promoteur public bonifie certaines participations aux acquéreurs éligibles⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Mis en œuvre par les <u>promoteurs publics</u> • Concession du terrain par voie d'emphytéose et droit de rachat du logement pour le promoteur public pendant toute la durée de l'emphytéose • 70% des communautés domestiques y auraient accès (plafonds d'éligibilité définis à l'annexe I) • La réalisation des logements peut faire l'objet d'une participation financière à hauteur de 50% des coûts éligibles prévus pour ce régime à l'article 14 du Projet • Le promoteur public ne bonifie pas de participations aux acquéreurs éligibles
<i>Régimes de location</i>	
<i>Logements en location abordable</i>	<i>Logements en gestion locative sociale</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Logements réalisés soit par les <u>promoteurs publics</u>, soit par les <u>promoteurs sans but de lucre</u> au sens du Projet • 50% des communautés domestiques y auraient accès (plafonds d'éligibilité définis à l'annexe II) • La réalisation des logements peut faire l'objet d'une participation financière à hauteur de 75%⁵ des coûts éligibles prévus pour ce régime à l'article 14 du Projet • Versement de participations financières en contrepartie d'une affectation sociale des logements (1) pendant toute leur durée d'existence pour les <u>promoteurs publics</u> ou (2) pendant 40 ans pour les <u>promoteurs sans but de lucre</u> • La gestion locative des logements est assurée par un <u>baillieur social</u> • Le loyer des logements est calculé selon le concept du bail abordable 	<ul style="list-style-type: none"> • La gestion locative sociale peut être exercée par des <u>promoteurs publics</u> / <u>promoteurs sans but de lucre</u>, des <u>baillieurs sociaux</u> et certains organismes au sens de l'article 50 du Projet • La gestion locative sociale consiste en la location et la mise à disposition de logements – appartenant souvent à des propriétaires privés – à des communautés domestiques à faible revenu • Sous condition de convention avec l'État, la gestion des logements peut être éligible à une participation financière • Les logements ne sont pas soumis aux règles du bail abordable et les loyers ne sont pas déterminés selon les règles du loyer abordable

Source : Projet de loi n°7937 sous avis.

S'agissant du volet « **vente** », le Projet distingue entre les « logements en vente abordable », catégorie similaire au régime de la vente subventionnée actuellement pratiqué, et les « logements en vente à coût modéré », où le concept est comparable à celui de la vente non-subventionnée. L'article 6 du Projet précise que les prix de vente des unités d'habitation destinées à ces régimes seraient déterminés

3 Pour la réalisation de logements résilients au changement climatique, les montants maximaux éligibles des coûts sont majorés.

4 La participation financière relative aux frais de viabilisation et la participation relative aux frais d'études et honoraires sont intégralement employées pour réduire le prix de vente. Ce n'est pas le cas pour la participation relative à l'acquisition de terrains.

5 Pour la réalisation de logements résilients au changement climatique et de logements innovateurs, les montants maximaux éligibles des coûts sont majorés.

par les promoteurs publics en fonction du coût de revient du logement⁶, tandis que l'article 9 encadre⁷ la méthode de détermination du prix de rachat⁸ par le promoteur public en cas de cession par un acquéreur. Pour être éligible, ce dernier devra répondre aux conditions socio-économiques de l'article 7, y compris aux conditions de revenu fixées à l'annexe I. Par ailleurs, pour ce qui concerne un projet de vente dans son ensemble, l'article 4 du Projet dispose qu'au moins 60% des unités de logements devraient être vendues à des acquéreurs éligibles pour la vente abordable.

Sur le plan de la **location**, si le Projet ne prévoit pas de modifications substantielles concernant la « gestion locative sociale » par rapport à la loi modifiée de 1979, il affiche en revanche de grandes nouveautés au niveau du régime des « logements en location abordable ». À travers l'introduction d'un concept de **bail abordable**, de même que par l'identification et la définition explicite du rôle du « bailleur social », le Projet distingue⁹ en effet légalement l'activité de la promotion immobilière de l'activité de bailleur social. Les bailleurs sociaux, qui seraient également éligibles à une participation financière de l'Etat sous forme de compensation de service public, auront pour mission d'assurer la gestion locative¹⁰ au sens large des logements en location abordable. Dans le cadre de la procédure d'attribution des logements soumis au bail abordable, un bailleur social devra ainsi notamment :

- 1) vérifier si un demandeur remplit les critères d'éligibilité de l'article 55 pour devenir candidat-locataire (registre RENLA) ;
- 2) évaluer la situation socio-économique d'un candidat-locataire via les critères définis à l'article 57 (registre RENLA) ;
- 3) gérer la vacance d'un logement sous gestion en évaluant, par rapport aux caractéristiques des candidats-locataires, les critères définis à l'article 58 pour l'attribution d'un logement en location abordable (registre RENLA) ;
- 4) effectuer une analyse globale sur la base d'une enquête sociale pour établir un ordre de priorité final et identifier les communautés domestiques qui sont le plus dans le besoin d'un logement (cf. article 59).

Pour accomplir leurs missions et mettre en œuvre une attribution harmonisée des logements destinés à la location abordable, les bailleurs sociaux seraient par ailleurs en mesure de se servir du nouveau **registre national des logements abordables (RENLA)** que le Projet propose d'introduire. Selon l'article 76 du Projet, cet instrument regroupera l'ensemble des logements des promoteurs publics et sans but de lucre du pays au sein d'une base de données centralisée. Ceci permettra aux autorités d'avoir une vue d'ensemble précise sur l'offre et le véritable stock de logements abordables total du parc immobilier public. D'autre part, le Projet prévoit aussi l'inscription de l'ensemble des acquéreurs / occupants / demandeurs-locataires / candidats-locataires / locataires et des membres de leur communauté domestique au registre en vue d'une meilleure compréhension des conditions de demande et des besoins de logements abordables. Le RENLA permet dans ce contexte aussi la génération d'une **liste d'attente nationale** pour les logements locatifs abordables. À travers des requêtes au registre via l'outil informatique, les bailleurs pourront ainsi, préalablement à l'enquête sociale, obtenir une liste réduite

6 Le coût de revient se compose notamment (1) des coûts directement affectables à la construction (les travaux de conception, les frais d'études et de plans d'études, le prix des travaux d'aménagement, de viabilisation et de construction, les frais de surveillance et de réception des travaux, de suivi de levée des réserves, d'organisation de mises en concurrence et d'adjudication, les frais de suivi administratif du projet et les charges financières de préfinancement) liés au promoteur ou à l'activité d'un prestataire externe, de même que (2) les coûts indirects à supporter par le promoteur au vu du financement de ses frais de fonctionnement.

7 Au-delà des prescriptions de l'article 9, il est en revanche indiqué que chaque promoteur public dispose de la faculté d'affiner la méthode de détermination du prix de rachat selon ses besoins.

8 D'après l'article 10 du Projet, « [L]e prix de rachat est égal au prix payé par les acquéreurs, déduction faite des primes, bonifications, aides conventionnelles et autres avantages qui auraient été alloués ou simplement bonifiés par le promoteur public et l'État à l'acquéreur. Ce prix est majoré en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publiée par le Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques et minoré de la moins-value normale résultant de l'usure des logements vendus, ainsi que de toutes les moins-values extraordinaires dues à la faute ou à la négligence des acquéreurs ou des personnes occupant le logement faisant l'objet du rachat ».

9 Malgré cette définition du rôle du bailleur social, l'exposé des motifs explicite cependant qu'un promoteur social pourra également être le bailleur social des logements abordables de son patrimoine, sous condition de respecter les conditions, missions et procédures qui sont prévues pour le rôle du bailleur social par le Projet.

10 C'est-à-dire l'attribution / la mise en location / la réalisation de l'entretien des logements, la gestion d'immeubles, et l'accompagnement des locataires. S'y ajoutent aussi l'instruction des dossiers des demandeurs-locataires, la gestion des dossiers des candidats-locataires / locataires, de même que le service d'information et de conseil aux personnes recherchant un logement abordable.

de communautés domestiques qui répondent aux critères d'éligibilité du Projet pour l'attribution des logements en location abordable.

En dehors des 4 régimes de vente ou de location précités, une autre initiative du Projet concerne par ailleurs la création d'un **régime facultatif** en vue d'agrandir le parc de logements locatifs abordables. Les promoteurs sociaux, les sociétés de développement urbain à participation étatique ou communale et les établissements publics ayant parmi leurs objets le développement urbain disposeront ainsi de la faculté de soumettre volontairement des logements de leur patrimoine aux dispositions relatives au bail abordable du Projet pour une durée minimale de 9 années, même s'il ne s'agit pas de logements abordables au sens du Projet ou qui ont bénéficié d'aides à la construction d'ensembles au sens de la loi modifiée de 1979.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Pour contenir la flambée des prix immobiliers et répondre à l'**insuffisance de l'offre de logements** face à une demande qui demeurera dynamique à l'avenir suivant les projections du STATEC¹¹, la Chambre de Commerce a plaidé à maintes reprises dans le cadre de ses avis émis en faveur d'une augmentation significative de l'offre de logements sur le marché privé. Dans ce contexte, elle a notamment demandé aux autorités de poursuivre leurs efforts en matière d'allègement des procédures d'autorisation ayant trait à l'urbanisme et à l'environnement en vue d'une délivrance accélérée des autorisations de bâtir. En même temps, elle a préconisé une densité de construction plus importante ainsi que des mesures variées¹² pour augmenter l'offre et la disponibilité de terrains à bâtir sur le marché à l'échelle nationale.

Afin de maintenir la cohésion sociale, la Chambre de Commerce a également régulièrement reconnu la nécessité d'augmenter l'offre du parc de **logements locatifs subventionnés** du Luxembourg. Dans ce contexte, notamment au regard des capacités de construction limitées des promoteurs publics, elle a rappelé la volonté des professionnels de l'immobilier de s'investir dans un modèle de coopération « win-win » pour dynamiser le rythme de création de logements locatifs subventionnés et elle a préconisé l'ouverture du domaine des logements subventionnés aux sociétés de droit privé.

Concernant le Projet, la Chambre de Commerce souhaite de prime abord souligner qu'elle accueille favorablement l'initiative des autorités qui a pour objectif de réformer la loi modifiée de 1979. De façon générale, la Chambre de Commerce peut souscrire aux objectifs énoncés à l'article 1^{er} du Projet et elle salue que ce dernier arrête une terminologie plus claire en ce qui concerne le logement abordable, tout en définissant plus explicitement les régimes ainsi que le rôle de « promoteur social » et de « bailleur social ». Elle se félicite au même titre de l'idée de la création du RENLA en tant que registre national des logements abordables et des communautés domestiques demandeuses. Ce registre constituera un outil permettant de gérer de façon plus centralisée et efficace le parc de logements abordables, tout en représentant une source de données fiable permettant de visualiser de manière consolidée les conditions de demande des logements abordables et le véritable stock de logements disponible à l'échelle nationale de l'ensemble des acteurs impliqués.

La Chambre de Commerce soutient également le fait que le Projet distingue légalement l'activité de bailleur de l'activité de promotion et elle demande à ce que ces activités soient séparées dans la pratique pour éviter tout conflit d'intérêt et sachant qu'il s'agit de métiers différents. Dans ce contexte, elle recommande ainsi aux autorités de limiter à des cas exceptionnels la possibilité pour un promoteur social d'exercer la fonction de bailleur social pour ses propres logements abordables. Dans le même ordre d'idées, elle recommande de séparer l'activité de bailleur et l'activité de syndic de copropriété dans la pratique et de prévoir seulement exceptionnellement la possibilité pour un bailleur d'exercer

¹¹ François Peltier (2019), « *Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060* », Economie et Statistiques Working Paper du STATEC n°106, avril 2019.

¹² Comme par exemple des extensions des périmètres d'agglomération des plans d'aménagement général (PAG) aux endroits et dans les communes les plus appropriés d'un point de vue de l'aménagement du territoire, ou encore à travers une mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat (impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation, obligation de construire, taxe annuelle de non-affectation à la construction, etc.)

l'activité de syndic, ce qui n'est pas prévu par le Projet¹³. La Chambre de Commerce plaide en effet en faveur d'un recours à des syndics de copropriété professionnels sachant que ce métier devient de plus en plus complexe en matière juridique et technique.

Malgré ces éléments positifs, la Chambre de Commerce souligne cependant qu'elle ne peut que s'opposer à l'exclusion des sociétés de droit privé du Projet. Pour le reste, elle doit également exprimer ses réserves par rapport à certains autres éléments du Projet sous avis. À ses yeux, ces derniers suscitent en effet un certain nombre d'interrogations, tout en affichant un certain nombre d'incohérences.

Concernant les régimes de vente du Projet : des risques persistent

Dans le cadre de la vente abordable et de la vente à coût modéré, le Projet prévoit que le promoteur public concède le terrain accueillant le logement sous la forme d'un droit d'emphytéose à l'acquéreur¹⁴, et ce en contrepartie d'une redevance d'emphytéose annuelle. Le promoteur public ayant réalisé ces logements bénéficie de plus, pour toute la durée de ladite emphytéose, d'un droit de rachat des logements en cas de cession ultérieure par les acquéreurs ou leurs ayants droit.

La Chambre de Commerce est bien consciente que les régimes de la vente abordable et de la vente à coût modéré sont déjà pratiqués aujourd'hui par les promoteurs publics. Elle se permet tout de même d'attirer l'attention des autorités sur le fait que le **droit d'emphytéose** – qui est un statut intermédiaire entre location et accession à la propriété – ainsi que surtout l'exercice du **droit de rachat** par un promoteur, tel que pratiqué actuellement et tel qu'encadré par l'article 9 du Projet, peuvent induire des risques.

Pour le cas de la revente au promoteur public, l'article 9 du Projet prévoit l'insertion de la **méthode de détermination du prix de rachat** par le promoteur dans les actes authentiques de vente. En ce qui concerne ladite méthode, cet article¹⁵ dispose que « [L]e prix de rachat est égal au prix payé par les acquéreurs, **déduction faite** des primes, bonifications, aides conventionnelles et autres avantages qui auraient été alloués ou simplement bonifiés par le promoteur public et l'État à l'acquéreur. Ce prix est majoré en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par le Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques et minoré de la moins-value normale résultant de l'usure des logements vendus, ainsi que de toutes les moins-values extraordinaires dues à la faute ou à la négligence des acquéreurs ou des personnes occupant le logement faisant l'objet du rachat. ».

S'agissant de la « vente abordable », la Chambre de Commerce reconnaît que la documentation explique que les participations financières étatiques du Projet, que le promoteur public bonifie aux acquéreurs éligibles pour baisser directement le prix de vente déterminé conformément à l'article 6, seront déduites au moment de la revente au promoteur. Selon des informations fournies sur demande par le Ministère du Logement, elle note ensuite que les aides individuelles au logement du projet de loi n°7938¹⁶ auxquelles peuvent prétendre¹⁷ des acquéreurs de logements abordables / à coût modéré seraient exclues d'une telle déduction. En revanche, une telle déduction pourrait avoir lieu, selon le cas, pour des aides financières du régime « PRIME House » ou d'autres aides énergétiques dans le futur.

La Chambre de Commerce constate et regrette que la **méthode de détermination du prix de rachat** de l'article 9 n'énumère pas clairement les différents « *primes, bonifications, aides conventionnelles et autres avantages* » qui pourront être déduits. À ses yeux, l'article 9 devrait clairement spécifier une liste exhaustive des aides ou avantages déductibles en question pour clairement arrêter les modalités

13 Selon la forme actuelle du Projet, il se pourrait ainsi que les activités de promoteur, de bailleur et de syndic de copropriété soient tous exercées par un seul et unique organisme. Pour éviter la survenance de conflits d'intérêt dans ce contexte, la Chambre de Commerce préconise cependant de limiter cette faculté à des cas très exceptionnels.

14 En cas de décès des acquéreurs des logements et preneurs de terrain, le droit d'emphytéose et les éventuels autres droits réels afférents sont transmis à leurs ayants droit.

15 Au-delà des prescriptions de l'article 9, il est en revanche indiqué que chaque promoteur public dispose de la faculté d'affiner la méthode de détermination du prix de rachat selon ses besoins.

16 Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7938 relatif aux aides individuelles au logement sur le site de la Chambre des Députés.

17 À savoir en particulier la subvention d'intérêt pour l'accession à la propriété, la prime d'amélioration / la prime d'amélioration pour assainissement énergétique ainsi que la subvention d'intérêt pour un prêt contracté en vue de l'amélioration d'un logement, la prime pour aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap et la subvention d'intérêt pour prêt climatique.

qui orientent les différentes parties prenantes impliquées. Une telle liste devrait par ailleurs être tenue à jour en cas d'introduction de nouvelles aides. En parallèle, la Chambre de Commerce souligne qu'un manque de clarté similaire peut être constaté pour le taux d'usure. Si la majoration du prix de rachat dépend d'un indice, il n'y a en revanche pas de référence qui est fournie pour définir la minoration¹⁸ du prix pour raison d'usure. Elle se prononce partant en faveur d'un encadrement clair de la minoration du prix pour raison d'usure, voire l'introduction d'un plafond pour le taux d'usure.

Pour le reste, elle constate que ladite méthode du Projet ne spécifie pas non plus de lignes directrices additionnelles pour les promoteurs et ni de règles quant au traitement de certaines dépenses d'équipement (cuisine, salle de bains, travaux de peinture, travaux de rénovation divers ou le cas échéant de grande envergure, etc.) qui sont réalisées par les acquéreurs. Aujourd'hui, une valorisation et le rachat de tels équipements ne sont pas systématiquement pratiqués par les promoteurs publics, même s'ils disposent de la faculté d'y procéder ponctuellement. Cependant, les logements construits par les promoteurs publics sont souvent vendus¹⁹ sans un certain nombre de ces équipements, ce qui oblige *de facto* les acquéreurs de réaliser de telles dépenses.

Par conséquent, la Chambre de Commerce estime que le Projet n'est pas suffisamment explicite et devrait être complété de manière exhaustive quant à l'ensemble des modalités qui sont supposées orienter les différentes parties prenantes impliquées. Par ailleurs, elle s'attend à ce qu'une sensibilisation sur les risques patrimoniaux potentiels et d'autres désavantages qui peuvent le cas échéant se présenter pour un ménage dans certains cas de figure, soit effectuée de manière appropriée le moment venu.

En raison de la déduction de la participation bonifiée et de certaines aides, de la non-récupération / de la récupération seulement partielle le cas échéant de certaines dépenses d'équipement, des coûts de l'endettement mais aussi de l'évolution²⁰ du prix de rachat qui restera très significativement inférieure à celle du prix du marché, la Chambre de Commerce estime en effet qu'il en découle un risque pour les ménages d'être confrontés à une baisse de leur patrimoine en cas d'une opération de revente²¹ qui se situerait à seulement quelques années de l'acquisition. À noter par ailleurs que le risque lié à l'endettement augmente encore davantage dans le contexte de la politique monétaire actuelle où les taux d'intérêt de long terme augmentent dans le sillage des révisions à la hausse des taux directeurs par les banques centrales des principaux pays développés. Ceci augmente la proportion des charges d'intérêt d'un emprunt par rapport au prix d'acquisition et rend ce modèle *a priori* moins viable d'un point de vue économique²² pour les ménages. En outre, selon la fondation IDEA²³, l'encadrement de l'évolution du prix de rachat, de même que les conditions du logement en bail emphytéotique des promoteurs publics, font en sorte que des acquéreurs de tels logements peuvent se faire parfois distancer sur le plan patrimonial par des ménages plus aisés qui procèdent à l'acquisition de biens immobiliers de taille et à caractéristiques comparables sur le marché privé.

La Chambre de Commerce note que l'article 7 du Projet autorise un acquéreur à devenir en parallèle propriétaire d'un logement sur le marché privé, ce postérieurement à l'achat d'un logement abordable. Si cette ouverture offre en théorie la possibilité à un ménage acquéreur de réaliser par exemple un investissement locatif sur le marché immobilier national ou étranger et de se constituer économiquement un certain capital, la Chambre de Commerce observe qu'en dehors des risques sur le plan patrimonial, il y a d'autres problèmes qui pourraient se poser dans un tel cas d'acquisition envisagée. En effet, si la prise en garantie hypothécaire d'un bien faisant objet d'un bail emphytéotique est par exemple légalement possible, il se pourrait néanmoins que la valeur projetée du bien s'avère comme

18 La Chambre de Commerce se demande si ce manque d'encadrement ne pourrait pas donner lieu à une certaine insécurité juridique.

19 En qui concerne la SNHBM, les logements vendus en l'état futur d'achèvement sont par exemple vendus sans peinture intérieure et sans cuisine selon les conditions de vente officielles.

20 Sur la période 2000-2021, le taux de croissance annuel moyen de l'indice du coût de la construction du STATEC s'est monté à 2,57%, tandis que celui de l'indice des prix à la consommation national (IPCN) s'est chiffré à environ 1,86%. En cas de fixation du taux d'usure à 1% par an par exemple, il se pourrait ainsi qu'un bien soit valorisé à un taux inférieur à l'inflation.

21 De telles opérations de revente sont particulièrement susceptibles de se produire en cas de changements dans la composition du ménage acquéreur.

22 Il convient de noter que ce modèle a été initié par les autorités dans un environnement de taux d'intérêt historiquement bas.

23 Michel-Edouard Ruben (2018), « Immobilier au Luxembourg : le bail emphytéotique, une fausse bonne idée ? », Blog du 12.04.2018.

insuffisante pour garantir un tel financement. Au sens de la Chambre de Commerce, les régimes de vente du Projet, tel qu'encadrés par le projet de loi n°7937, contiennent ainsi économiquement seulement peu de perspectives d'accès ultérieur au marché privé luxembourgeois pour des ménages acquéreur d'un logement abordable. De plus, il reste que la possibilité ouverte à un acquéreur de devenir en parallèle propriétaire d'un logement sur le marché privé soulève par ailleurs aussi des interrogations d'ordre juridique²⁴ quant au juste ciblage par le Projet des personnes qui ont besoin du service d'intérêt économique général [SIEG].

À ces désavantages pour un acquéreur s'ajoute par ailleurs le fait qu'il ne dispose pas de garantie de pouvoir acquérir un autre logement en bail emphytéotique après une opération de revente de son logement au promoteur public. Aux yeux de la Chambre de Commerce, dans certains cas, ce manque de garantie pourrait obliger des ménages²⁵ à se réorienter vers le marché locatif privé. Dans d'autres cas, certains ménages²⁶ pourraient renoncer à la revente de leur logement en bail emphytéotique actuel et « bloquer » par ce biais une certaine mobilité au sein du parc de logements public.

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce met par conséquent en garde contre les risques pour les ménages qui peuvent dans certains cas se matérialiser dans le contexte des conditions / modalités des régimes de vente du Projet et elle plaide pour une plus grande sensibilisation des acquéreurs potentiels par rapport aux conséquences de ces conditions / modalités. De plus, au regard des risques potentiels et des désavantages, elle recommande aux autorités de se focaliser notamment sur les régimes de location en vue d'une augmentation très notable de l'offre du parc de logements locatifs subventionnés.

En parallèle, la Chambre de Commerce recommande d'adapter l'article 9 et la **méthodologie de détermination du prix de rachat** par le promoteur public.

Elle plaide en premier lieu en faveur d'une valorisation équilibrée par le promoteur de certaines dépenses d'équipement et surtout de travaux d'amélioration et de rénovation de grande envergure qui seraient réalisés par les acquéreurs. Ceci leur permettrait de pouvoir maintenir la qualité du logement sans s'exposer au risque d'une non-valorisation par le promoteur public. Elle se prononce ainsi pour l'introduction d'un principe de valorisation et de rachat, sous conditions que les travaux ont été exécutés dans les règles de l'art et qu'ils peuvent être justifiés financièrement par l'acquéreur via des factures. Pour éviter des abus et disposer de plus de fiabilité, l'on pourrait imaginer la création d'une liste de « travaux de rénovation et d'équipements éligibles » à cette valorisation, la mise en place d'un certain plafond pour les dépenses à prendre en compte, voire la fixation d'une certaine périodicité endéans laquelle l'acquéreur serait autorisé à réaliser certains travaux (par exemple seulement tous les 10 ans) pour bénéficier de la revalorisation. La valorisation pourrait même être assujettie à la condition que les équipements et les travaux de rénovation soit réalisés par des acteurs reconnus et agréés par le promoteur ou le Ministère du Logement. Les promoteurs publics pourraient ensuite appliquer un taux d'amortissement pour ces équipements / travaux.

Concernant les participations bonifiées et certaines aides qui sont allouées par le promoteur public ou l'Etat à un acquéreur éligible avant d'être déduites lors de la revente au promoteur par l'acquéreur, la Chambre de Commerce se demande finalement si le Projet ne devrait pas retenir dans certains cas une déduction seulement partielle de ces participations et aides.

Concernant le modèle préconisé par le Projet : vraiment vers une offensive du logement abordable ?

Le Projet sous avis ambitionne de concrétiser le « droit au logement » et la réforme est supposée constituer un pilier important de l'offensive du logement abordable des autorités dans leur lutte contre la pénurie en la matière. Pour faire de ce droit une réalité, le Projet prévoit en particulier de rendre éligible 70% des communautés domestiques²⁷ au régime de la vente à coût modéré, 60% des

²⁴ Ces interrogations s'ajoutent au contexte où la question du manque de définition et de délimitation claires du service d'intérêt économique générale (SIEG) dans le Projet semble se poser de façon générale. La Chambre de Commerce renvoie à la partie du présent avis qui est dédiée à la délimitation du périmètre du service d'intérêt économique général (SIEG).

²⁵ Par exemple un ménage composé de 2 adultes qui attendrait un enfant, sans pour autant que la surface habitable et le nombre de chambres du logement actuel en bail emphytéotique soient suffisants.

²⁶ Par exemple un ménage de 2 adultes avec plusieurs enfants vivant dans un logement spacieux, mais où les enfants commencent progressivement à quitter le foyer.

²⁷ Une communauté domestique telle que définie à l'article 3, point 4° du Projet.

communautés domestiques au régime de la vente abordable et 50% des communautés domestiques au régime de la location abordable. Avec ce ciblage très large, il est probable que les autorités soient confrontées à une hausse très importante des demandes une fois que le Projet entrera en vigueur.

Si le Projet se fixe donc des objectifs plus qu'ambitieux, la Chambre de Commerce estime en revanche que les moyens dont se dote le Projet pour les atteindre restent loin du compte. Par rapport à la loi modifiée de 1979²⁸, elle note que le taux de subventionnement étatique a uniquement été majoré de 70 à 75% par les auteurs pour les promoteurs publics dans le cas du régime de la **location abordable** et que les taux de participation restants, notamment pour les communes et les promoteurs sans but de lucre, n'ont pas fait l'objet d'une révision. De plus, toujours en comparaison avec la loi modifiée de 1979, elle s'oppose à ce que le Projet écarte cette fois catégoriquement et d'office les **sociétés de droit privé** des 4 régimes²⁹ en les excluant de la promotion immobilière sociale, de la gestion locative sociale et également de l'activité du bailleur social. Les sociétés ne pourront donc pas prétendre aux participations financières et aux compensations de service public du Projet, et ce alors que le rythme de construction annuel des principaux promoteurs publics³⁰ reste toujours largement en deçà des niveaux qui seraient théoriquement requis.

La Chambre de Commerce est consciente que l'article 88 du Projet sous avis dispose que les promoteurs privés pourront potentiellement jouer un rôle dans le « logement abordable », mais ce dernier resterait limité au cadre du Pacte logement 2.0 et du nouvel **article 29bis** de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain³¹. Cet article prévoit une réservation systématique de surfaces pour le logement abordable par des plans d'aménagement particuliers (PAP) « nouveau quartier », tout en contenant un mécanisme de transfert de propriété. Ce mécanisme prévoit la cession obligatoire des fonds destinés au logement abordable contre une contrepartie consistant en une hausse du degré d'utilisation du sol pour le plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier ». Il accorde également la faculté au promoteur privé de procéder à la réalisation des logements pour le compte d'une commune contre une indemnité financière. Pour la détermination de la valeur de cession des logements abordables réalisés, l'article 29bis dispose en revanche qu'il sera seulement tenu compte du prix de réalisation, ce qui prive les promoteurs privés de la possibilité de réaliser un bénéfice.

L'article 29bis est régulièrement mis en avant comme un pilier clé de l'offensive du logement abordable par les autorités. La Chambre de Commerce se permet néanmoins de faire remarquer qu'il n'est pas encore établi dans quelles proportions les promoteurs privés seront effectivement prêts à s'impliquer dans la réalisation de logements abordables pour le compte de communes dans les conditions de l'article 29bis, ou s'ils privilégieront la simple cession³² des fonds réservés au logement abordable.

Au sens de la Chambre de Commerce, le succès du Projet sous avis sera tributaire du nombre de logements abordables que le pays parviendra à créer au cours des années à venir. Or, compte tenu de l'exclusion des sociétés de droit privé des 4 régimes du Projet projeté et du manque de bénéfice à réaliser par les promoteurs en cas de réalisation d'unités de logements, elle estime que les autorités n'apportent pas vraiment de nouveaux éléments de réponse à la problématique qui consiste à atteindre un niveau de construction de logements abordables durablement plus dynamique. Ce déficit de moyens ne sera en outre pas compensé par le fait d'accorder aux promoteurs sociaux de recourir à des

28 Selon l'article 15 de la loi modifiée de 1979, l'Etat est aujourd'hui autorisé à encourager par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains, de même que des initiatives en vue de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Cependant, en raison de l'absence de critères de définition pour les promoteurs privés, une partie des acteurs non publics demeure en réalité exclue de l'accès aux aides à la pierre étatiques au sens de la loi modifiée de 1979.

29 À ces 4 régimes, il convient d'ajouter le fait que les sociétés de droit privé seraient aussi exclues de la construction de logements destinés à la location abordable à des demandeurs de protection internationale / à des réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire. Il en serait de même pour la construction de logements destinés à la location abordable à des étudiants. Par ailleurs, l'on peut aussi relever que le Projet ne prévoit plus la possibilité pour un employeur de bénéficier d'une participation étatique en cas de réalisation de logements pour travailleurs étrangers en faveur de ses employés, à l'image du cas de figure prévu par l'article 30bis de loi modifiée de 1979.

30 En moyenne, sur la période 2015-2021, le nombre annuel de logements achevés par la SNHBM et le Fonds du Logement s'est ainsi situé à seulement 167 et 90 unités respectivement.

31 Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N° 141 du 4 août 2004)

32 À noter par ailleurs que dans le cas de figure où une commune se fera céder les terrains, elle devra normalement se charger elle-même de la construction des logements abordables, en prenant également en compte la législation en matière de marchés publics.

prestataires externes pour certaines activités liées à la construction ou à l'architecture et l'ingénierie, comme cela se pratique déjà à l'heure actuelle.

Concernant la nécessaire adaptation du modèle : vers une intégration équilibrée du secteur privé à travers une subdivision plus claire

Pour adresser le cœur du problème, la Chambre de Commerce revendique notamment une intégration des **sociétés de droit privé** aux deux régimes de location du Projet et elle demande également une ouverture des régimes de vente.

Malgré la construction insuffisante de logements abordables à l'heure actuelle, la Chambre de Commerce critique en particulier le fait que les promoteurs sans but de lucre pourront unilatéralement bénéficier des conditions de la location abordable. À ce stade de la procédure législative, le Projet prévoit en effet que les promoteurs sans but de lucre pourront prétendre à (1) un taux de subventionnement de 75%³³ des coûts éligibles prévus à l'article 14 du Projet ainsi qu'à (2) la compensation de service public pour les logements destinés à la location abordable de l'article 13. En contrepartie, ils seraient obligés d'affecter les logements locatifs au logement abordable pendant toute la durée de la convention de 40 ans, mais le commentaire des articles précise clairement qu'ils pourront en disposer librement³⁴ au bout des 40 ans. À noter que l'exposé des motifs ajoute que les logements locatifs des promoteurs sans but de lucre pourront de plus également bénéficier de participations financières supplémentaires à hauteur de 75% pour la rénovation pendant toute la durée des 40 ans, sans pour autant que la réception de ces participations pour rénovation soit liée à une nécessaire prolongation de la convention conclue avec l'Etat.

Afin d'autoriser les professionnels du secteur privé à s'impliquer également dans la création de logements abordables, la Chambre de Commerce insiste en conséquence sur la nécessité d'une ouverture de la **location abordable** aux acteurs privés, idéalement aux mêmes conditions qu'applicables aux promoteurs sans but de lucre. Dans ce contexte, elle propose que l'intégration du secteur privé se fasse moyennant l'introduction d'une **distinction entre le « logement abordable » et le « logement social »** dans le Projet. Il y aurait dans ce cas à séparer clairement entre le « logement social », où des individus de la population cible auraient des besoins plus prononcés pour un accompagnement social, et le « logement abordable » pour des ménages à revenu modeste, mais qui n'affichent pas de tels besoins. Dans un tel modèle alternatif, le logement dit social resterait alors principalement le domaine des promoteurs publics et des associations sans but de lucre spécialisées, sans pour autant exclure catégoriquement les acteurs privés du développement des logements sociaux locatifs. Le logement abordable, à son tour, impliquerait de façon accrue les sociétés de droit privé.

Dans la logique actuelle du Projet et dans le même ordre d'idées qu'une séparation entre le logement abordable et le logement social, la Chambre de Commerce considère par extension qu'il pourrait également être procédé à une **distinction entre un « bailleur social » et un « bailleur à loyer abordable »**. Il s'agirait de séparer clairement deux régimes et de les doter de systèmes d'aides distincts, où le système d'aide des bailleurs sociaux viserait en particulier à soutenir le développement de l'accompagnement et de services à caractère social pour les populations cibles. La Chambre de Commerce plaide également pour l'ouverture du régime du bailleur abordable au secteur privé pour rendre possible la création de structures privées de bailleurs à loyer abordable. Par ailleurs, une telle distinction entre deux régimes de bailleurs pourrait à ses yeux également être utilement intégrée au régime de la **gestion locative sociale**, ce qui permettrait une ouverture de cette dernière aux sociétés de droit privé dans un sens déjà préconisé par la proposition de loi n°7856³⁵ modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

En cas de refus de l'ouverture des régimes de location du Projet aux sociétés de droit privé par les autorités – *quod non* – la Chambre de Commerce estime qu'un compromis potentiellement envisageable pourrait être l'ouverture à des **formes de sociétés d'impact sociétal (SIS) spéciales** qui seraient alors créées spécifiquement à cet égard. Dans ce cas de figure, il conviendrait d'éviter que le capital social de telles sociétés SIS soit obligatoirement composé de parts d'impact (sans possibilité de rendement)

33 Sous réserve du respect des montants maximaux éligibles prévus par l'article 14.

34 C'est-à-dire également procéder à une opération de vente sur le marché privé pour les unités d'habitation ayant été affectées au logement abordable.

35 Lien vers la proposition de loi sur le site de la Chambre des Députés.

au sens de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal³⁶, puisque ceci rend la levée de fonds difficile voire impossible à grande échelle. La Chambre de Commerce est consciente qu'une telle solution nécessiterait une réforme de la loi modifiée du 12 décembre 2016 précitée.

À défaut d'ouverture des régimes du Projet aux sociétés de droit privé, la Chambre de Commerce souligne qu'elle s'oppose également aux régimes de location du Projet sous avis et en particulier aux conditions de la location abordable qui s'appliqueraient aux promoteurs sans but de lucre. Le cas échéant, la Chambre de Commerce revendique alors soit l'introduction d'une obligation de remboursement (au moins partiel) des participations financières par les promoteurs sans but de lucre s'ils procèdent à une cession des logements sur le marché après l'échéance de la convention de 40 ans, soit la transformation (au moins d'une partie) des participations financières en prêt sans intérêt qui serait aussi remboursable suite à la cession des unités de logements.

Concernant la nécessité de délimiter le périmètre du service d'intérêt économique général poursuivi en vue d'assurer la sécurité juridique

En ce qui concerne la **délimitation du périmètre du service d'intérêt économique général (ci-après « SIEG ») poursuivi par le Projet**, la Chambre de Commerce prend note du fait que le Projet « *part de la prémisse que les bénéficiaires des participations financières exécutent un service d'intérêt économique général, non ou insuffisamment fourni par le marché, ce qui justifie l'octroi de participations financières. Les activités susceptibles de bénéficier de participations financières au titre de la présente loi sont à qualifier de service d'intérêt économique général [SIEG] au sens de la Décision 2012/21/UE [...] »*³⁷.

A cet égard, et bien que les auteurs fassent expressément référence à la jurisprudence Altmark³⁸ – arrêt qui a posé le principe en vertu duquel une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par des entités pour exécuter des obligations de service public échappe à la qualification d'aide d'Etat – la Chambre de Commerce met en garde contre le risque d'un examen superficiel des conditions imposées par le droit européen en terme de SIEG car les conditions posées par la jurisprudence précitée sont particulièrement strictes et s'avèrent très difficiles à remplir en pratique³⁹. Il apparaît à la Chambre de Commerce qu'une définition du SIEG aussi vaste que celle mentionnée précédemment et un examen aussi sommaire que celui établi dans le commentaire du Projet ne sont pas de nature à assurer la conformité du Projet national avec les règles européennes en vigueur.

La Chambre de Commerce note à cet égard que la Décision 2012/21/UE de la Commission relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général⁴⁰ reconnaît effectivement la spécificité de l'activité de fourniture de logement social en terme de SIEG, et plus précisément « *(11) [...] les entreprises assurant des services sociaux, y compris la fourniture de logement social aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché [...] »*. Cependant, il convient de souligner qu'une délimitation stricte des contours du SIEG visé est nécessaire, ce qui a été mis en évidence dans deux affaires jointes du 15 novembre 2018⁴¹, dans lesquelles le Tribunal de l'Union européenne est arrivé à la conclusion selon laquelle « *il appartenait aux autorités [nationales] de démontrer [...] que le périmètre du SIEG conféré aux sociétés de logement était nécessaire et proportionné par rapport à un besoin réel de service public. Il leur appartenait donc de démontrer que la définition de la mission conférée aux sociétés de logement était suffisamment précise pour répondre à l'objectif du SIEG du*

36 Loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal (Mémorial A – N°255 du 15 décembre 2016)

37 Cf commentaire relatif à l'article 2 du Projet, p.69-70

38 Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, affaire C-280/00, arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 23 juillet 2003

39 Voir, notamment, Marianne Dony, Aides d'Etat, Larcier, 2019, p.191 et s.

40 Décision du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (2012/21/UE) (lien)

41 Stichting woonlinie e.a. contre Commission, affaires jointes T-202/10 RENV II et T/203/10 RENV II, arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 15 novembre 2018 (lien)

logement social, qui est, selon la décision 2005/842 [remplacée depuis par la décision 2012/21/UE], de procurer un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché »⁴².

En l'espèce, la Chambre de Commerce s'interroge quant au degré de précision du Projet et invite les auteurs à s'assurer de la conformité du Projet avec la réglementation européenne en vigueur en matière d'aides d'Etat. En effet, au vu de l'ampleur du Projet et des participations financières impliquées, il est impératif de s'assurer que le Projet respecte les règles applicables afin d'éviter tout risque de condamnation de l'Etat et de remboursement subséquent de l'intégralité des sommes perçues par les acteurs bénéficiaires des participations financières prévues dans le Projet.

Concernant les conditions du bail abordable et la méthodologie de détermination du loyer abordable

Pour qu'un demandeur-locataire puisse devenir candidat-locataire à un **logement en location abordable**, il est entre autres prévu que le revenu mensuel de sa communauté domestique soit inférieur ou égal au plafond d'éligibilité⁴³ fixé suivant la composition de la communauté domestique (cf. Tableau A de l'annexe II du Projet). Suivant l'article 55 paragraphe (3), une communauté domestique locataire ne sera cependant pas obligée de quitter un logement locatif dès que son revenu aura dépassé ce plafond d'éligibilité pour candidat-locataire. D'un point de vue pratique, les **règles de détermination du revenu** d'une communauté domestique sont régies par l'article 56 du Projet.

Au sens de l'article 61, le **loyer abordable brut** des logements soumis au bail abordable dépend du niveau de revenu ainsi que de la composition de la communauté domestique, et le loyer sera calculé en appliquant un taux d'effort⁴⁴ déterminé au revenu net disponible de la communauté locataire. Selon le Projet, le taux d'effort doit obligatoirement se situer entre 10% et 35% (cf. graphique n°1) et le loyer abordable brut est calculé conformément à la formule de l'annexe III⁴⁵.

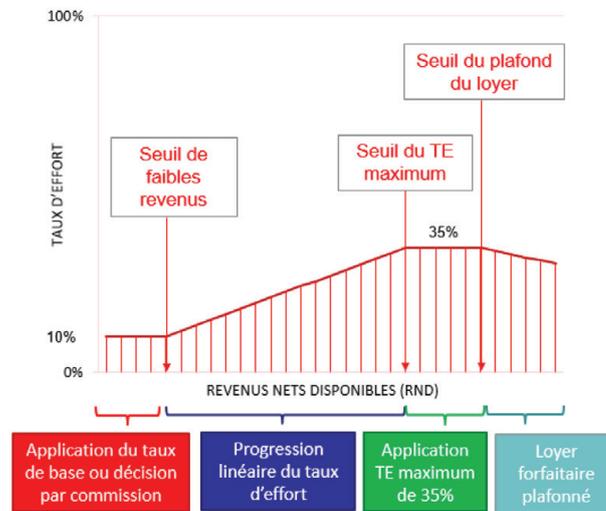
42 *Décision 2005/842 : (16) Les [...] entreprises de logement social qui sont chargés de tâches de services d'intérêt économique général présentent des spécificités qui doivent être prises en considération. Il convient en particulier de tenir compte du fait que, au stade actuel du développement du marché intérieur, l'intensité de la distorsion de concurrence dans ces secteurs n'est pas nécessairement proportionnelle au chiffre d'affaires et au niveau de la compensation. En conséquence, [...] les entreprises de logement social qui procurent un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché, doivent bénéficier de l'exemption de notification énoncée dans la présente décision, même si le montant de la compensation qu'ils reçoivent excède les seuils prévus par celle-ci, pour autant que les services qu'ils fournissent soient qualifiés de services d'intérêt économique général par les États membres. » (souligné par la Chambre de Commerce).*

43 Les plafonds d'éligibilité du tableau A de l'annexe II sont conçus pour rendre le régime de la location abordable accessible aux deux premiers quartiles des communautés domestiques, c'est-à-dire aux 50% de la population ayant les revenus les plus bas.

44 De façon générale, le **taux d'effort en logement** désigne le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible d'un ménage, et il peut se définir par plusieurs indicateurs, comme le prix moyen / médian du logement rapporté au revenu moyen / médian, comme le loyer moyen / médian du logement rapporté au revenu moyen / médian, ou comme le rapport entre les dépenses pour le logement et le revenu disponible d'un ménage.

45 Loyer abordable brut mensuel = (Taux d'effort) x (Revenu net disponible mensuel)

Graphique n°1 : Détermination du taux d'effort en fonction des revenus nets disponibles et des différents seuils retenus par le Projet



Source : Commentaire des articles du Projet.

En-dessous d'un seuil de faibles revenus (cf. Annexe III du Projet – Tableau A), l'application d'office d'un taux d'effort minimum de 10% est ainsi prévu⁴⁶ pour le calcul du loyer abordable brut d'une communauté domestique. Au-dessus de ce seuil, le taux appliqué évolue ensuite linéairement et progressivement jusqu'à atteindre 35% à un seuil de taux d'effort maximum qui correspond à un niveau de revenu équivalent au niveau de vie du 6e décile. Pour les communautés domestiques dont les revenus se situent au-dessus de ce niveau, le taux d'effort reste ensuite plafonné à 35% et le loyer brut sera équivalent à 35% de leur revenu disponible. Finalement, le Projet prévoit également un seuil du plafond du loyer, correspondant au 7e décile de revenu, au-delà duquel le loyer abordable brut d'une communauté domestique reste plafonné⁴⁷ en valeur absolue forfaitaire et n'augmente donc plus du tout.

Pour l'obtention du **loyer abordable net** (cf. Annexe III du Projet), le loyer abordable brut fait ensuite l'objet d'une majoration ou d'une minoration selon le type d'habitation, suivant l'équipement⁴⁸ des logements et en fonction de la performance énergétique du bâtiment hébergeant le logement.

Par rapport à la **méthodologie de détermination du loyer abordable**, la Chambre de Commerce prend note des explications des auteurs selon lesquelles elle a été conçue dans l'idée de laisser, après paiement du loyer, à chaque communauté domestique un revenu résiduel qui peut être qualifié de suffisant pour mener une vie décente. Étant donné qu'une communauté domestique avec des revenus plus élevés peut supporter un loyer plus élevé, le Projet envisage également des révisions à la hausse des loyers pour les communautés qui connaîtraient des augmentations de leurs revenus dans le temps.

La Chambre de Commerce estime cependant que les conditions générales du bail abordable ainsi que la méthode de détermination du loyer devraient en parallèle aussi incorporer une véritable **dimension d'incitation au travail** permettant de favoriser la mobilité sociale.

Concernant les **règles de détermination du revenu** d'une communauté domestique de l'article 56, la Chambre de Commerce note par exemple *en premier lieu* que des rémunérations perçues pour des heures de travail supplémentaires seront prises en compte, et ce non seulement pour définir l'éligibilité, mais aussi pour le calcul du loyer. Elle s'interroge cependant dans ce contexte si la prise en compte totale de tels revenus excédentaires⁴⁹ liés au travail n'affiche pas un certain caractère désincitatif. Elle

46 Le bailleur social peut, sur demande dûment justifiée du locataire, fixer un taux adapté à la situation socio-économique spécifique de la communauté domestique en vue de libérer un reste à vivre approprié.

47 Ce plafond correspond à 35% du seuil du plafond du loyer.

48 Cuisine équipée, balcon, terrasse, jardin privatif, etc.

49 Comme par exemple des rémunérations pour la prestation d'heures de travail supplémentaires, des primes, des rémunérations perçues par l'enfant d'un ménage dans le cadre d'un apprentissage, etc.

salue néanmoins à cet égard que les revenus des enfants entrant dans la vie professionnelle seront au sens de l'article 56 seulement pris en compte partiellement et avec un certain décalage dans le temps⁵⁰.

La Chambre de Commerce donne également à considérer que la **méthodologie de détermination du loyer** et les révisions de loyer suite à des augmentations de revenu ne devraient, dans *un premier temps*, pas se traduire par des hausses trop importantes du loyer pour des communautés domestiques qui disposent de revenus relativement faibles au sens du tableau A de l'Annexe III. En revanche, des majorations plus conséquentes du coût du loyer pourraient à ses yeux être appliquées dans *un deuxième temps* une fois que le revenu d'une communauté domestique aura progressé nettement au-delà du seuil du plafond de loyer (cf. graphique n°1). À terme, ces majorations permettraient ainsi de réserver en priorité les logements locatifs abordables aux ménages à très faibles revenus en rendant l'occupation de tels logements moins attractive pour des communautés domestiques dont les revenus auraient évolué à tel point qu'elles seraient par exemple en mesure de se tourner vers un logement locatif du marché privé.

Après analyse des modalités de calcul du loyer proposées par le Projet, la Chambre de Commerce constate certaines incohérences (cf. tableau n°2).

Tableau n°2 : Simulation de l'évolution du loyer abordable brut d'une communauté domestique (2 adultes – 2 enfants) en fonction de son revenu net disponible (RND)

<i>Revenu net disponible mensuel (EUR)</i>	<i>Taux d'effort applicable</i>	<i>Loyer abordable brut (EUR)</i>	<i>Variation revenu (EUR)</i>	<i>Variation loyer (EUR)</i>
<i>Cas 1 : RND inférieur au seuil de faibles revenus (RND < 3300)</i>				
2000	10%	200	/	/
3000	10%	300	+1000	+100
<i>Cas 2 : RND supérieur au seuil de faibles revenus et inférieur au seuil de taux d'effort maximum (3300 < RND < 7360)</i>				
3300	10%	330	/	/
4300	16,16%	694,77	+1000	+364,77
5300	22,32%	1182,70	+1000	+487,93
6300	28,47%	1793,79	+1000	+611,08
7300	34,63%	2528,03	+1000	+734,23
<i>Cas 3 : RND supérieur au seuil de taux d'effort maximum et inférieur au seuil de plafond du loyer (7360 < RND < 8310)</i>				
7400	35%	2590	/	/
8300	35%	2905	+900	+315
<i>Cas 4 : RND supérieur au seuil de plafond du loyer (8310 < RND)</i>				
8310	35%	2908,5	/	/
9310	31,24%	2908,5	+1000	0
10310	28,21%	2908,5	+1000	0

Source : Annexe III et commentaires des articles du Projet ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Lors de l'application du taux d'effort minimal de 10%, la Chambre de Commerce constate que le loyer s'ajuste au début seulement faiblement sous l'impact d'augmentations du revenu, ce qu'elle salue en termes d'incitation au travail. Elle estime qu'il n'en est cependant pas de même pour le « Cas 2 » sur l'intervalle entre le seuil de faibles revenus et le seuil de taux d'effort maximum où l'évolution progressive du taux d'effort, dans le sillage de la convergence du niveau de revenu vers le seuil de 7.360 EUR, fait apparaître de façon incohérente des phénomènes où une augmentation du revenu serait

⁵⁰ Selon le Projet, « [L]es revenus des enfants qui entrent dans la vie professionnelle sont considérés à 0 pour cent la première année, à 25 pour cent la deuxième année, à 50 pour cent la troisième année et à 100 pour cent la quatrième année. ».

« absorbée » à bien plus que de la moitié par une révision subséquente du loyer. Ceci paraît d'autant moins cohérent que pour des niveaux de revenu encore plus élevés dans le « Cas 3 », une augmentation du revenu causerait, en termes relatifs, une révision à la hausse nettement moindre du loyer que dans certaines situations du « Cas 2 ».

S'y ajoute que le Projet prévoit de complètement plafonner le loyer abordable brut à un montant forfaitaire à partir du seuil de plafond de loyer. La Chambre de Commerce ne comprend pas l'intérêt d'un tel type de plafonnement en valeur absolue du loyer. Elle donne à considérer qu'en cas d'augmentation du revenu pour une communauté domestique dont le revenu se situe déjà au-dessus du plafond de loyer, le principe du plafonnement en valeur absolue du loyer conduit mécaniquement à une baisse du taux d'effort subi par ladite communauté domestique. Étant donné qu'une communauté domestique bénéficie selon le Projet d'un **droit au maintien** dans les lieux et ne sera donc pas obligée de quitter un logement locatif abordable dès que son revenu dépasse le plafond d'éligibilité de l'Annexe II ou encore le plafond du loyer, la Chambre de Commerce se demande comment les logements locatifs seront prioritairement réservés aux ménages les plus modestes pour ainsi prévenir qu'ils soient occupés par des communautés domestiques dont le revenu aurait nettement dépassé ces seuils. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce insiste que le fait d'assurer un **roulement de l'occupation des logements**, soit via des adaptations de loyers ou bien par d'autres moyens légaux, semble indispensable pour garantir que les logements profitent à ceux qui en ont le plus besoin (sélectivité des aides).

Par conséquent, la Chambre de Commerce recommande soit d'inclure au Projet des **échéances au droit au maintien**⁵¹ dans les lieux pour des communautés domestiques à partir d'un certain niveau de revenu, soit de supprimer ce principe de plafonnement en valeur absolue du loyer abordable à partir d'un certain seuil.

Dans le contexte du bail abordable, l'article 65 du Projet prévoit par exemple le cadre applicable pour le relogement d'un locataire et dont la gestion incombe le cas échéant au bailleur social. La Chambre de Commerce se demande néanmoins si un bailleur sera aussi forcément dans l'obligation de proposer un relogement à un locataire dont le revenu dépasse nettement le seuil de plafond du loyer du Projet au moment du relogement. Dans le cas d'une suppression envisagée du plafonnement du loyer, en vue de défavoriser l'occupation des logements par des ménages qui disposeraient des moyens pour se tourner vers le marché privé, elle ajoute par ailleurs qu'il faudrait ouvrir la possibilité pour des éventuelles adaptations à la hausse du loyer abordable en vue de désinciter de tels comportements, soit via une adaptation de la méthodologie de calcul du loyer ou en accordant au bailleur social la faculté d'appliquer un taux d'effort plus élevé que les 35% dans de tels cas de figure. La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'un roulement établi sur base d'un suivi objectif lié à des critères clairs de manière à assurer une sélectivité des aides durable et ainsi l'octroi de ce type de logements aux personnes qui en ont le plus besoin.

Concernant la création du registre national des logements abordables (RENLA)

Dans le cadre de ses avis émis précédemment⁵², la Chambre de Commerce soutenait déjà la recommandation de l'Observatoire de l'Habitat⁵³ en faveur de la création d'un répertoire des logements subventionnés sur le plan national, étant donné que le Luxembourg ne dispose jusqu'à présent pas d'une source de données fiable sur le stock et le flux annuel de réalisation de logements subventionnés qui couvre l'ensemble des acteurs impliqués. À ses yeux, une telle base d'informations centralisée représente en effet une condition *sine qua non* pour évaluer l'impact des décisions prises par les autorités publiques au niveau des orientations de la politique nationale en matière de logement abordable / social.

51 Dans le contexte du bail abordable, l'article 65 du Projet prévoit le cadre applicable pour le relogement d'un locataire et dont la gestion incombe le cas échéant au bailleur social. La Chambre de Commerce se demande néanmoins si un bailleur sera aussi forcément dans l'obligation de proposer un relogement à un locataire dont le revenu dépasse nettement le seuil de plafond du loyer du Projet au moment du relogement.

52 Avis 5608RMX de la Chambre de Commerce par rapport au projet de loi n°7648 relatif au Pacte logement 2.0 avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables.

53 Observatoire de l'Habitat (2020), « *Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels* », Note n°26 de l'Observatoire de l'Habitat, juin 2020.

De ce fait, la Chambre de Commerce ne peut que saluer la création du **registre national des logements abordables (RENLA)** qui est envisagée par le Projet. En regroupant tous les futurs logements abordables des promoteurs publics et des promoteurs sans but lucratif ainsi que tous leurs logements ayant bénéficié d'une aide à la construction d'ensembles au sens de la loi modifiée de 1979, ce registre permettra finalement de disposer d'un portrait statistique détaillé et centralisé de l'ensemble du stock de logements du parc immobilier abordable. En répertoriant les acquéreurs et les occupants de ces logements, les demandeurs-locataires, les candidats-locataires, les locataires ainsi que les membres de leur communauté domestique, il facilitera par ailleurs la création d'une vue administrative d'ensemble et d'une meilleure compréhension socio-économique des conditions de demande des logements abordables. Par le fait que le RENLA constituera dans ce contexte aussi la liste d'attente nationale et unique pour les logements en location abordable, la Chambre de Commerce note par ailleurs que les promoteurs disposeront ainsi finalement, grâce aux efforts de digitalisation, de listes de demandeurs complètes et surtout sans doublons, contrairement à la situation actuelle.

La Chambre de Commerce salue au même titre la mise en place, via l'article 60, d'une **procédure réglant l'attribution des logements locatifs** qui soit harmonisée / centralisée / automatisée, notamment via le recours⁵⁴ à l'outil informatique du registre RENLA. Ceci rendra l'attribution des logements locatifs plus homogène à l'échelle nationale, par opposition à la situation actuelle où une grande partie des acteurs (Fonds du Logement, SNHBM, Fonds du Kirchberg, communes, A.S.B.L etc.) attribuent souvent leurs logements sur la base de leurs propres conditions / critères et d'une procédure propre, que ça soit pour le volet de la location ou celui de la vente des logements. En outre, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que la correspondance au lieu du travail d'un candidat-locataire figure parmi les critères évalués dans le cadre de l'attribution d'un logement locatif vacant et elle recommande aux autorités de réserver un poids prépondérant à ce critère dans la procédure d'attribution du RENLA.

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que la procédure d'attribution plus automatisée avec l'enquête sociale afférente ne devra pas excessivement reposer sur l'évaluation de critères ayant trait à la situation socio-économique, de la famille et du logement actuel d'un ménage en vue de sélectionner des communautés domestiques avec des besoins particulièrement urgents. Ainsi, notamment pour des complexes résidentiels de plus grande taille ou de véritables « quartiers », elle souligne que la **mixité sociale** constitue un critère qui ne doit en aucun cas être négligé. La Chambre de Commerce se demande partant si des critères de mixité sociale ne devraient pas également être directement intégrés dans la méthodologie d'attribution des logements locatifs de l'outil informatique du RENLA.

Concernant l'accès des travailleurs frontaliers non-résidents aux régimes du Projet

Dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du Projet, la Chambre de Commerce note que certains endroits font référence à la « population du pays » ou à la « population résidente ». Elle se demande donc si les logements abordables du Projet sont réservés à la population résidente du Grand-Duché. En effet, d'après son analyse des articles du Projet, à savoir en particulier l'article 7 par rapport aux conditions socio-économiques applicables aux acquéreurs éligibles et l'article 55 relatif aux critères d'éligibilité auxquels doit satisfaire un demandeur-locataire pour devenir candidat-locataire, la Chambre de Commerce estime que cela ne semble pas être forcément le cas.

Les articles 7 et 55 ne semblent pas prévoir qu'un demandeur-locataire ou un acquéreur éligible doit, pour être éligible, répondre à un critère de résidence d'après lequel il serait dans l'obligation d'habiter au préalable dans un logement situé sur le territoire du Grand-Duché et qui constituerait sa résidence principale et permanente. D'après le Projet, les membres d'une communauté domestique seraient seulement dans l'obligation de disposer d'un droit de séjour de plus de 3 mois au moment de la demande. Or, la Chambre de Commerce note à cet égard que, suivant l'article 6 paragraphe (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration⁵⁵, un citoyen de l'UE a le droit de séjourner sur le territoire pour une durée de plus de 3 mois s'il exerce en tant que travailleur une activité salariée ou une activité indépendante au Luxembourg. En outre, par rapport au

⁵⁴ À travers des requêtes au registre via l'outil informatique, les bailleurs pourront ainsi, préalablement à l'enquête sociale prévue par l'article 59 du Projet, obtenir une liste réduite de communautés domestiques qui répondent aux critères d'éligibilité du Projet pour l'attribution des logements en location abordable.

⁵⁵ Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Mémorial A – N°138 du 10 septembre 2008)

contexte du registre RENLA, elle rappelle que les non-résidents travaillant au Luxembourg sont aussi inscrits au Registre national des personnes physiques (RNPP).

À l'heure actuelle, la Chambre de Commerce observe que la question de l'accès des travailleurs non-résidents aux logements des promoteurs publics ne semble pas non plus être officiellement encadrée de façon homogène et claire. En ce qui concerne le régime de vente de logements subventionnés, le Fonds du Logement et la SNHBM réservent par exemple une partie de leurs logements à des acquéreurs bénéficiant d'une prime d'acquisition ou de construction auprès du service des aides au logement, une aide qui demeure réservée aux personnes qui sont domiciliées au Luxembourg et qui y résident effectivement. Dans le cas de projets de logements réalisés en collaboration avec une commune, la procédure de sélection accorde également la priorité aux personnes ayant un lien avec la commune. Pour la vente de logements non-subventionnés, il semblerait en revanche qu'aucune condition de résidence soit officiellement exigée par les promoteurs précités pour l'acquisition de telles habitations. Ceci vaut également pour les conditions spéciales du Fonds Kirchberg où les personnes privées doivent soit travailler sur le territoire de la Ville de Luxembourg, soit dans certaines communes limitrophes. Des conditions de résidence ou liées au revenu des candidats ne sont en revanche pas prévues.

Si elle ne souhaite pas trancher en faveur d'un scénario ou un autre, elle demande expressément que la question de l'accès des travailleurs frontaliers non-résidents aux logements abordables soit traitée clairement et de façon homogène dans le cadre du Projet sous avis.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 3

L'article 3 du Projet précise la terminologie en énumérant les différentes définitions des termes qui sont employés tout au long des dispositions du Projet.

La Chambre de Commerce note que le « logement abordable » est défini comme une unité d'habitation qui est destinée soit à un des 2 régimes de vente du Projet, soit à un des 2 régimes de location. Pour plus de sécurité juridique, elle se demande néanmoins si les régimes du Projet (vente abordable ; vente à coût modéré ; location abordable ; gestion locative sociale) ne devraient pas aussi chacun faire l'objet d'une définition distincte, ce qui n'est pas le cas à ce stade de la procédure législative.

La Chambre de Commerce se demande également pourquoi la notion du « loyer abordable » ne se trouve pas définie au sein de l'article 3 du Projet, de même que celle du « coût de revient ».

Concernant l'article 4

Dans le cadre des participations financières accordées aux promoteurs publics pour la réalisation de logements destinés à la vente abordable, l'article 4 du Projet dispose que la participation peut être majorée en cas de construction de logements résilients au changement climatique. Ce caractère résilient au changement climatique des logements serait constaté par le Ministre sur avis d'une commission consultative.

À cet égard, la Chambre de Commerce se demande cependant si le Projet ne devrait pas arrêter certains critères objectifs auxquels devrait obligatoirement répondre un projet de logements pour être défini comme étant résilient au changement climatique. Elle estime en effet que le principe de l'accord de majorations seulement sur base d'un avis d'une commission pourrait dans certain cas, en l'absence de critères, être trop arbitraire.

Concernant l'article 8

L'article 8 du Projet se rapporte au principe de la concession d'un terrain par voie d'un droit d'emphytéose dans le cadre des régimes de la vente abordable et de la vente à coût modéré.

Si la Chambre de Commerce constate que la transmission du droit d'emphytéose et des éventuels autres droits afférents est encadrée par l'article 8 dans le cas d'un décès des acquéreurs des logements et des preneurs de terrains, elle constate cependant que la question du devenir du bail emphytéotique et des droits y relatifs ne semble pas avoir été considérée pour le cas d'un divorce / d'une séparation des acquéreurs.

La Chambre de Commerce préconise que ledit article soit complété, notamment pour couvrir l'hypothèse où un des conjoints divorcés souhaiterait établir sa résidence principale dans le logement abordable en question.

Concernant l'article 9

Par rapport aux régimes de vente du Projet, l'article 9 dispose que « [L]e promoteur public ayant réalisé les logements destinés à la vente abordable ou à la vente à coût modéré bénéficie, pour toute la durée de la prédite emphytéose, **d'un droit de rachat des logements** en cas de cession ultérieure par les acquéreurs successifs ou leurs ayant-droits. Le promoteur public peut se faire substituer en cas d'exercice de son droit de rachat par un autre promoteur public ».

Le dernier alinéa de l'article 9 ajoute de plus que « [L]e propriétaire du logement informe le promoteur public ayant réalisé le logement de son intention de vendre par lettre recommandée avec accusé de réception avec copie par lettre recommandée au ministre ».

La Chambre de Commerce s'interroge pourquoi le terme du « droit de rachat » a été retenu par le Projet. À ses yeux, les dispositions de l'article 9 semblent en effet plus indiquer qu'il s'agit d'un « droit de préemption » où le promoteur public ne dispose pas d'un droit d'initiative qui lui permettrait de décider de racheter à tout moment le logement. Elle note également dans ce contexte que la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »⁵⁶ dispose que le Fonds peut se réserver un droit de préemption ou bien une option de rachat ou de reprise pour des logements cédés. Néanmoins, il n'est pas fait référence à un « droit de rachat » au sein de la ladite loi.

Pour plus de sécurité juridique, la Chambre de Commerce se demande de surcroît si le Projet ne devrait pas également contenir des dispositions qui encadrent juridiquement ce droit de préférence / droit de préemption au profit du promoteur public, en précisant par exemple des délais de cette procédure de préemption. Elle note que ceci est par exemple le cas dans le cadre de la loi modifiée du 22 octobre 2008⁵⁷ ayant institué le Pacte Logement 1.0 et qui encadre le droit de préemption des communes et du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat sur certaines parcelles et surfaces du territoire communal.

Concernant l'article 12 paragraphe (2)

L'article 12, paragraphe (2) du Projet prévoit qu'un promoteur social peut bénéficier d'une participation financière jusqu'à hauteur de 75% des coûts pour la réalisation de logements destinés aux étudiants. À ce stade de la procédure législative, le Projet prévoit également l'exclusion des sociétés de droit privé de l'octroi de ces aides.

La Chambre de Commerce s'interroge de la motivation sous-jacente des autorités qui a mené à l'exclusion des entreprises de ce type d'aide. Elle ne peut que s'opposer à cette exclusion et elle plaide pour un réajustement du Projet à cet égard. Dans le cadre de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle 2022-2026, la Chambre de Commerce rappelle de plus que les autorités ont encore procédé à la budgétisation⁵⁸ de montants qui sont dédiés à des conventions signées avec des sociétés de droit privé.

Concernant l'article 14

L'article 14 précise les coûts éligibles à une participation financière, avec une subdivision en 5 catégories : (1) la catégorie relative au terrain non viabilisé et à la viabilisation particulière, (2) la

⁵⁶ Loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » (Mémorial A – N°479 du 10 mai 2017)

⁵⁷ Loi du 22 octobre 2008 portant: 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé «Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall»; e) de la loi modifiée 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; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. (Mémorial A – N°159 du 27 octobre 2008)

⁵⁸ Dans le cadre des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

catégorie relative à la viabilisation ordinaire, (3) la catégorie relative au terrain viabilisé, (4) la catégorie relative à la construction de logements abordables et (5) la catégorie relative à la rénovation de logements locatifs abordables.

La Chambre de Commerce fait remarquer que les descriptifs des 5 catégories de coûts présentent une complexité non négligeable et que certains éléments ne paraissent pas clairs. À titre d'exemple, certains coûts de rénovation éligibles sont mentionnés dans la catégorie de coûts (4) et d'autres se trouvent énumérés dans la catégorie (5), sans pour autant que la différence soit vraiment claire.

Concernant l'article 23

L'article 23 spécifie que pendant toute la durée d'une convention, une cession sous quelque forme que ce soit des logements destinés à la location abordable par un promoteur social n'est possible qu'avec l'accord exprès et préalable de l'État. Il en va de même pour les logements en vente à coût modéré et les logements en vente abordable pendant la durée de l'emphytéose.

Il est de plus ajouté que l'État bénéficie d'un droit de préemption en cas de cession projetée par le promoteur social. Dans ce cas, le prix à payer par l'État correspond au prix convenu avec le promoteur social, déduction faite de la « *valeur résiduelle de la participation financière* ».

La Chambre de Commerce fait remarquer la méthodologie de calcul de cette valeur résiduelle ne se trouvent définie nulle part et elle encourage donc les autorités à compléter le Projet en ce sens.

Concernant l'article 26

L'article 26 du Projet prévoit certains cas de figure où un promoteur social peut perdre le bénéfice des participations financières, voire des situations où il sera obligé de procéder à un remboursement d'au moins une partie des participations à l'État.

L'article 26 paragraphe (4) dispose ainsi que « *[L]es participations financières sont perdues si l'immeuble n'est pas mis en valeur dans un délai de 15 ans à partir de la date de la convention, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à 20 ans pour les conventions signées avant le 1^{er} janvier 2010, sauf dispense accordée par le ministre. Les dispenses peuvent être accordées pour un délai de 5 ans, renouvelable.* ».

La Chambre de Commerce s'étonne quant aux délais accordés par les autorités. En partant de l'hypothèse que l'affectation des terrains est connue au moment de la signature d'une convention avec l'État, elle estime qu'un délai de 15 ans paraît excessif. Elle plaide ainsi pour une réduction de ces délais qui ne permettent aucunement de répondre à la situation en matière de logement à laquelle le Grand-Duché se voit confronté aujourd'hui. Elle approuve cependant l'idée de réserver au Ministre la faculté de prévoir des dispenses en cas de terrains qui présenteraient des difficultés particulières (terrains d'une ancienne friche industrielle, etc.).

De plus, la Chambre de Commerce attire l'attention des autorités que l'article 26 semble à certains égards afficher des incohérences par rapport à l'article 23. Elle invite partant les auteurs à harmoniser le sens des dispositions des deux articles précités.

Concernant l'article 30 et l'article 33

Dans le cadre de la description des missions du bailleur social dans le chapitre 3 du Projet, l'article 30 du Projet dispose que « *[L]e bailleur social peut exercer l'activité de syndic de copropriétés sans être titulaire d'une autorisation d'établissement à ce titre et sans que cette activité puisse être qualifiée de commerciale dans son chef, à condition qu'au moins un logement géré par le bailleur social soit situé dans l'immeuble.* ».

Ensuite, l'article 33 du Projet énumère les différentes tâches qui composent la mission de gestion et d'entretien des logements.

La Chambre de Commerce note que l'activité de la gestion locative au sens large des logements en location abordable par un bailleur constitue une mission de service public selon le Projet. Ce caractère non commercial de l'activité dispense un bailleur d'être titulaire d'une autorisation d'établissement pour exercer l'activité de syndic, mais en contrepartie, un agrément du ministre et le respect des conditions y relatives sont exigés.

Après analyse des deux articles, la Chambre de Commerce estime néanmoins que la plupart des tâches de l'article 33 pourrait aussi être effectuée par un syndic de copropriété privé. De plus, elle

critique que la condition de gérer au moins un logement dans un immeuble pour pouvoir exercer l'activité de syndic semble trop large et simpliste.

Dans le cadre de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales qui règle le droit d'établissement et la qualification professionnelle requise pour l'accès à la profession d'administrateur de biens et de syndic de copropriété, l'article 10 paragraphe (3) spécifie par exemple déjà des exceptions, dont celle par rapport aux « [...] personnes exerçant des tâches de syndic prévues par la législation sur la copropriété des immeubles bâtis dans des immeubles soumis au régime de la copropriété qui comportent au maximum 9 lots à usage d'habitation, dont l'un au moins de ces lots appartient au syndic de copropriété proposé. ». La Chambre de Commerce se demande dès lors pourquoi le Projet fixe une condition si large pour un bailleur social et n'arrête pas également ici un nombre maximum de lots à usage d'habitation pour une copropriété en vue de définir un seuil au-delà duquel la gestion d'un seul logement ne serait plus suffisant pour exercer l'activité de syndic. La Chambre de Commerce revendique donc un tel encadrement plus contraignant, d'autant plus qu'il est prévu que « *Le bailleur social peut également gérer des logements du marché privé. Cette activité doit faire l'objet d'une comptabilité analytique adaptée et ne bénéficie pas d'une participation financière.* », ce qui représenterait d'évidence une concurrence potentielle inappropriée vis-à-vis des acteurs privés.

La Chambre de Commerce attire encore l'attention des auteurs sur le fait que le métier de syndic devient de plus en plus exigeant en matière juridique et technique, ce que relève d'ailleurs le commentaire de l'article, et qu'il s'agit d'un métier en évolution permanente avec des défis et problématiques de plus en plus complexes. Si elle note que les conditions d'agrément de l'article 34 arrêtent des conditions de qualification professionnelle, elle ne peut cependant que recommander de viser un recours plus systématique à des syndicats de copropriété professionnels du secteur privé. Dans le cas d'un bailleur social, la Chambre de Commerce se pose par ailleurs également la question de la responsabilité, c'est-à-dire un bailleur social devra-t-il disposer d'une assurance « Responsabilité Civile RC » professionnelle ? Pour toutes ces raisons et considérations, elle ne peut par conséquent pas approuver la dérogation telle qu'actuellement projetée.

La Chambre de Commerce rappelle par ailleurs que selon la forme actuelle du Projet, il se pourrait que les activités de promoteur, de bailleur et de syndic de copropriété soient toutes exercées par une seule et même entité. La Chambre de Commerce met les autorités en garde par rapport au risque de conflits d'intérêts. Pour éviter leur survenance, la Chambre de Commerce préconise partant de limiter cette faculté à des cas très exceptionnels et elle recommande de séparer l'activité de bailleur et l'activité de syndic de copropriété dans la pratique. Elle plaide donc là encore de recourir à des syndicats de copropriété professionnels.

Concernant l'article 42

Pour un bailleur social mettant en location des logements abordables, le Projet prévoit la faculté de demander une compensation de service public pour le service d'intérêt économique général presté. L'article 42 décrit la procédure de demande d'une telle compensation de service public.

Sous réserve des observations formulées dans le cadre des considérations générales, la Chambre de Commerce n'a pas de commentaire à formuler à l'encontre des dispositions de l'article 42. Afin d'assurer un certain parallélisme des procédures, elle se demande cependant pourquoi le Projet ne prévoit pas également une procédure de demande de ce type concernant la compensation de service public prévue pour les promoteurs sociaux, étant donné que ces derniers peuvent prétendre à une telle compensation pour la réalisation de logements destinés à la location abordable.

Concernant l'article 56 paragraphe (1)

Dans le cadre des critères d'éligibilité au bail abordable, l'article 56 du Projet décrit la méthodologie de détermination du revenu du Projet.

À ce stade de la procédure législative, la Chambre de Commerce rappelle que l'exposé des motifs du Projet prévoit explicitement qu'une communauté domestique locataire bénéficie d'un droit au maintien dans les lieux et qu'elle ne sera donc pas obligée de quitter un logement locatif dès que son revenu dépasse le plafond d'éligibilité de l'Annexe II ou encore le seuil de plafond du loyer.

Au paragraphe (1) de l'article 56, elle attire cependant l'attention des auteurs qu'il est précisé que « [L]e revenu mensuel de la communauté domestique du candidat-locataire et du locataire est inférieur

ou égal au plafond d'éligibilité fixé suivant la composition de la communauté domestique, conformément au tableau à l'annexe II. ». Elle part du principe qu'il s'agit d'une simple erreur d'ordre légistique. Si les autorités souhaitent maintenir le droit au maintien dans les lieux pour une communauté domestique locataire, la Chambre de Commerce estime que la référence au terme « locataire » devra être supprimé de l'article 56 paragraphe (1) du Projet.

Concernant l'article 60

L'article 60 du Projet spécifie la procédure d'attribution des logements en location abordable, l'objectif étant d'introduire une procédure plus harmonisée et homogène via le recours à l'outil informatique du registre RENLA. En même temps, l'article 60 prévoit aussi des cas particuliers où un bailleur ne se trouve pas dans l'obligation d'attribuer l'ensemble des logements de son parc à des candidats-locataires issus de la liste réduite du registre.

Une des exceptions consiste dans le fait que « [...] jusqu'à 20% des logements locatifs abordables appartenant à un promoteur social établi sous la forme d'une société coopérative reconnue société d'impact sociétal régie par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal et dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, peuvent être attribués **aux détenteurs de parts de ladite coopérative sans devoir choisir parmi les candidats-locataires issus de la liste réduite sous condition que les conditions prévues à l'article 55, paragraphe 1^{er}, et à l'article 56 sont respectées.** ».

La Chambre de Commerce s'interroge quant aux motivations derrière cette exception et elle ne saisit pas pour quelles raisons des détenteurs de parts d'impact d'une société coopérative devraient être privilégiés dans le cadre de la procédure d'attribution des logements en location abordable, même s'ils répondent également aux conditions de l'article 55, paragraphe 1^{er}, et de l'article 56 du Projet. Un besoin de clarification s'impose à cet égard.

Concernant l'article 65

Dans le cadre du bail abordable, l'article 65 du Projet prévoit qu'un locataire doit occuper un logement locatif en location abordable pendant toute la durée du bail à titre d'habitation principale et permanente.

Après analyse dudit article, la Chambre de Commerce constate que l'article 65 ne prévoit pas de mécanisme de sanction en cas de non-respect de l'obligation, ce à l'image de l'article 10 par exemple. Ce dernier prévoit en effet une obligation d'occupation par les acquéreurs des logements en vente abordable / en vente à coût modéré et il autorise le promoteur à agir en résolution de la vente si l'acquéreur ne la respecte pas.

La Chambre de Commerce recommande partant de compléter l'article 65 également par un mécanisme de sanction similaire.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut pas approuver le projet de loi sous avis.

