

N° 7937¹⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

relative au logement abordable et modifiant :

- 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 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;**
- 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(10.7.2023)

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport aux amendements gouvernementaux au projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant 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, déposés à la Chambre des Députés le 6 avril 2023.

Le SYVICOL constate avec regret que les auteurs des amendements n'ont tenu compte que de très peu des remarques et propositions figurant dans son avis initial du 30 mai 2022. Ceci est d'autant plus décevant que le projet de loi engendre de multiples répercussions sur les communes.

De manière générale, le SYVICOL renvoie donc pour le surplus à son précédent avis, qui conserve sa pertinence.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL se félicite de l'amendement 1 qui crée des échanges réguliers et organisés entre les représentants du secteur du logement abordable.
- Il salue les clarifications apportées au texte du projet de loi, notamment par les amendements 2, 4, 6 et 8.
- En revanche, il doit réitérer sa demande de suppression des montants maximaux éligibles (amendement 9), son opposition à un rallongement illimité de la convention entre les communes et l'Etat (amendement 18), et sa revendication que tous les promoteurs publics bénéficient automatiquement d'un agrément de bailleur social (amendement 26).
- Il regrette que sa remarque relative à l'exclusion injustifiée des communes de la rémunération de leur capital investi n'ait pas été considérée (amendement 10).
- Le SYVICOL est favorable à l'amendement 13 réglant l'apport d'un terrain privé à un projet de logement abordable locatif.

- Il salue l'augmentation du plafond du forfait de 150 à 290 euros par logement et par mois pour les bailleurs sociaux (amendement 29).
- Finalement, le SYVICOL se félicite de la possibilité d'attribution libre des logements dédiés tout en maintenant sa revendication que les communes puissent donner une priorité d'accès à un logement locatif abordable aux personnes dans le besoin et à leur famille domiciliées sur le territoire pour les logements « tous publics ».

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1 – article 2

Le premier amendement prévoit la mise en place d'un dialogue structuré entre les représentants du secteur du logement abordable et le ministère du Logement.

Il va sans dire que le SYVICOL soutient la consécration légale d'un échange régulier entre tous les acteurs du logement abordable et se félicite du fait d'avoir été associé en tant qu'organe représentant les communes au comité de pilotage mis en place en attendant l'adoption du projet de loi. Il se réjouit de pouvoir représenter les communes et partager leur point de vue sur les différents sujets qui sont abordés, estimant qu'il est dans l'intérêt de tous les acteurs du secteur de partager leurs opinions et leurs expériences lors d'échanges réguliers et organisés.

Il salue particulièrement le 3e alinéa du nouveau paragraphe 2, qui institue une consultation obligatoire des représentants du secteur, parmi lesquels figure sans doute le SYVICOL, sur tout projet ou proposition de loi ou de règlement concernant le logement.

Amendement 2 – article 3

Le SYVICOL salue l'alignement de la définition de la communauté domestique avec la loi modifiée du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer, qui reprend elle-même la définition de la communauté domestique prévue par la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, comme demandé dans son avis initial.

Amendement 4 – article 4

Le point 3 de l'amendement 4 clarifie la notion de « résilience au changement climatique ». Le SYVICOL se félicite de cette précision qui permettra un jugement plus cohérent et harmonieux lors de l'appréciation du caractère résilient au changement climatique par la commission consultative.

Amendement 6 – article 6

Lors de son avis initial, le SYVICOL s'est interrogé sur la définition du coût de revient. Le SYVICOL salue que cette notion soit clarifiée dans le commentaire de l'amendement 6.

Cependant, il estime que le coût de revient devrait être défini par la loi en projet elle-même, de préférence à l'article 3, afin d'éviter toute confusion.

Amendement 8 – article 11

Le SYVICOL est d'avis qu'il conviendrait de préciser, au paragraphe 4, alinéa 2, la « résilience au changement climatique », à l'instar de la modification de l'article 4 par l'amendement 4. Par ailleurs, comme mentionné dans son avis initial, il propose que le caractère « innovateur » soit également défini plus précisément.

En outre, le SYVICOL s'était demandé dans son avis initial quelle était l'hypothèse visée par la dérogation prévue à l'alinéa 2 du paragraphe 5. Il se félicite de la reformulation rendant le texte plus clair sur le fait que le ministre peut, à la demande du promoteur social, nommer un autre bailleur social « par défaut » que le Fonds du Logement.

Amendement 9 – article 12

L'amendement 9 apporte un des changements plus fondamentaux au projet de loi, dans la mesure où il introduit deux différentes catégories de logements abordables destinés à la location. Il s'agit de la catégorie « logements tous publics » et la catégorie « logements dédiés ».

En reprenant les dispositions du projet de loi initial, l'amendement dispose que la participation financière de l'Etat s'élève à 100 pour cent des coûts pour les logements dédiés aux demandeurs de

protection internationale, aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire. Lors de son avis initial, le SYVICOL s'était demandé si ces coûts étaient également soumis aux montants maximaux éligibles (MME). Etant donné que le nouvel article 12 renvoie à l'article 14, cette précision répond à sa question en confirmant que les coûts sont plafonnés par les MME. En conséquence, le SYVICOL réitère sa demande de non-plafonnement de ces coûts.

Amendement 10 – article 13

Le SYVICOL se félicite de l'ajout de la dernière phrase au paragraphe 2, alinéa 2 : « Le règlement grand-ducal peut prévoir des forfaits différents en fonction des coûts de gestion effectifs des différentes catégories des logements. » Tel que c'est le cas pour les bailleurs sociaux, il existe de nombreux promoteurs sociaux avec des typologies complètement différentes. Certains englobent dans leurs missions plus de tâches que d'autres et font face à différents types de dépenses, notamment dans la construction de différentes catégories de logements ou encore dans l'entretien et la rénovation de ces logements. Pour tenir compte de cette hétérogénéité, il est important de prévoir la possibilité d'octroyer différents forfaits, ceci d'autant plus suite à l'introduction, par l'amendement 9, de différentes catégories de logements.

Le SYVICOL déplore qu'aucune des remarques formulées dans son avis du 30 mai 2022 concernant l'article 13 n'ait été prise en considération. Ceci vaut notamment quant au fait que les communes sont exclues de la rémunération du capital investi. La raison avancée par le commentaire des articles du projet de loi initial est que les communes sont exclues « en raison de leur qualité d'acteur public tenu à l'objectif constitutionnel de veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié ». Si le SYVICOL partage ce principe, il n'y voit pas de motif justifiant un traitement inégal des promoteurs publics par l'exclusion des communes et des syndicats des communes du droit à la rémunération du capital investi.

Amendement 13 – article 17

Cet amendement pose entre autres le cadre légal de l'apport d'un terrain, par un propriétaire qui n'est pas éligible au régime des aides à la pierre, à un projet de logement abordable locatif via emphytéose. Il dispose que ce terrain sera mis à la disposition d'un promoteur social qui pourra bénéficier d'une rémunération pour le terrain en question.

Le SYVICOL soutient cette disposition en espérant qu'elle permettra d'affecter plus de terrains aux projets de logement dans le cadre de la location abordable. Elle pourra encore gagner en intérêt avec l'adoption du projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, dont un des objectifs consiste dans l'affectation à la construction des terrains disponibles dans les zones dédiées entièrement ou partiellement au logement.

Amendement 18 – article 22

Le SYVICOL est déçu de constater qu'aucune des remarques figurant dans son avis initial concernant l'article 22 n'a été considérée. Il réitère dès lors son opposition à ce que les logements des promoteurs publics restent affectés au logement abordable à durée illimitée si, pour les promoteurs sans but de lucre, cette affectation ne vaut que pendant la durée de la convention. Le SYVICOL maintient sa position qu'une durée de quarante ans, avec possibilité de prolonger la convention avec l'Etat, serait plus raisonnable.

Amendement 24 – article 31

L'amendement 24 modifie l'article 31 relatif à l'attribution des logements. Il prévoit que l'attribution des logements par les bailleurs sociaux s'effectue de deux façons distinctes, selon la catégorie de logements, tous publics ou dédiés. Nous y reviendrons à l'endroit des amendements 37 et 38.

Amendement 26 – article 36

Le nouveau paragraphe 8 de l'article 36 prévoit des dispenses d'agrément pour la gestion de certaines catégories de logements dédiés. Le SYVICOL salue cette innovation même si elle ne fait droit que dans une faible mesure à sa demande selon laquelle tous les promoteurs publics devraient bénéficier automatiquement d'un agrément de bailleur social. Actuellement, le texte ne le prévoit que pour le Fonds du Logement et les offices sociaux, mais exclut les communes et autres promoteurs publics.

Amendement 29 – article 40

Suite à des études menées sur le terrain, les auteurs modifient l'article 40 de façon à porter le plafond du forfait de 150 à 290 euros par logement et par mois, afin de l'adapter aux dépenses des missions d'un bailleur social. Le SYVICOL salue cette augmentation.

Il est en outre d'avis que, à l'instar des promoteurs sociaux visés à l'article 13, il convient de prévoir également à l'article 40 que le règlement grand-ducal peut fixer des forfaits différents. En effet, ce sujet a été discuté lors du premier atelier thématique organisé dans le cadre du dialogue structuré. A cette occasion, les différents acteurs ont discuté les activités d'un bailleur social afin de déterminer quels éléments composent le forfait, combien de différents forfaits sont nécessaires et comment déterminer le montant des différentes composantes. Le problème étant que les bailleurs sociaux ont des typologies complètement différentes, le but est de trouver un accord convenant à la majorité des bailleurs sociaux.

Amendements 37 et 38 – articles 53 et 54

Suite à l'introduction de deux catégories de logements, les nouveaux articles 53 et 54, introduits par les amendements 37 et 38, prévoient la procédure d'attribution des logements abordables via le registre.

A l'article 53, le principe de l'attribution des logements tous publics sur base d'une liste réduite de candidats-locataires générée par le Registre national des logements abordables (RENLA) est maintenu.

En revanche, selon le nouvel article 54, les logements dédiés peuvent être attribués librement aux candidats-locataires faisant partie du public cible respectif, le bailleur social ne devant recourir au RENLA que pour vérifier l'éligibilité du candidat.

Le SYVICOL rappelle que, dans son avis relatif au projet de loi initial, il avait demandé « à voir préciser expressément qu'une commune ou un bailleur social d'une commune peut déroger aux critères d'attribution et donner une priorité d'accès à un logement locatif abordable aux personnes dans le besoin et à leur famille domiciliées sur le territoire de leur ressort, conformément aux lois en vigueur ».

Il constate que le projet de loi amendé fait droit à cette demande en ce qui concerne les logements dédiés, mais non pas pour ce qui est des logements tous publics, qui sont nettement plus nombreux. Il maintient donc sa revendication ci-dessus pour cette deuxième catégorie de logements.

Amendement 48 – article 69

L'amendement 48 vise l'article 69 (ancien article 70) et prévoit qu'un contrat de bail d'un logement dédié aux jeunes peut être résilié à la date du trente-deuxième anniversaire du locataire. Le fait que le contrat de bail puisse être résilié au moment en question mais ne le soit pas automatiquement risque d'avoir pour conséquence que les jeunes ne soient pas soumis au même traitement d'un bailleur à l'autre. Pour que le locataire d'un tel logement sache à quoi s'attendre à l'avenir, le SYVICOL est d'avis qu'un bailleur souhaitant résilier le contrat lorsque son locataire fête ses trente-deux ans devrait obligatoirement le mentionner dans le contrat de bail lors de sa signature.

Amendement 55 – article 81

Le SYVICOL se réjouit de la suppression de l'ancien article 81 du projet de loi, qui correspond à une des remarques dans son avis du 30 mai 2022.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 10 juillet 2023