



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 4908

Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Date de dépôt : 30-01-2002
Date de l'avis du Conseil d'État : 09-07-2002
Auteur(s) : Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
30-01-2002	Déposé	4908/00	<u>3</u>
14-06-2002	Prise de position du Gouvernement - Dépêche du Premier Ministre au Président de la Chambre des Députés (14.6.2002)	4908/01	<u>14</u>
09-07-2002	Avis du Conseil d'Etat (9.7.2002)	4908/02, 4977/01	<u>21</u>
01-10-2002	Rapport de commission(s) : Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement Rapporteur(s) :	4908/03, 4977/05	<u>38</u>
10-10-2002	Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat	Document écrit de dépôt	<u>57</u>

4908/00

N° 4908

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement

* * *

*(Dépôt, M. Mars di Bartolomeo: le 30.1.2002)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi	4
3) Commentaire des articles	7

*

EXPOSE DES MOTIFS

Son impact économique, urbanistique et social fait de la politique du logement un dossier complexe qui a suscité de vives discussions depuis de longues années. Ceci d'autant plus que depuis le début des années 90, le Luxembourg a traversé une crise de logement due à une pénurie de logements de toutes catégories. C'est pourquoi, en avril 1990, le Conseil économique et social a été saisi d'un avis sur l'ensemble des problèmes liés au logement. Dans son avis du 7 juillet 1999, le CES s'est prononcé pour une solution cohérente à l'ensemble des problèmes posés en la matière.

Au cours des préparatifs pour le budget des recettes et des dépenses pour l'année 1990, la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés avait pour sa part proposé l'institution d'une „Commission Spéciale Logement“ pour souligner le caractère important du problème et pour essayer de l'aborder d'une manière globale.

Cette Commission a souligné la gravité de la situation dans son rapport intermédiaire sur les propositions du gouvernement en matière de politique du logement du 15 novembre 1990:

„Wunnen as e Mënscherecht“ est un slogan qui ne cesse de retenir l'attention depuis des mois au Luxembourg.

En effet, un des droits de l'homme fondamentaux est bafoué dans notre société qui se caractérise par un certain bien-être et un boom économique indéniable; ainsi notre pays se trouve à la pointe du progrès économique et social dans la Communauté Economique Européenne.

Pareille situation (...) est en contradiction flagrante avec la situation dans le domaine du logement où de graves problèmes existent et où la situation ne cesse de s'aggraver.“

Cette situation ne s'est guère améliorée depuis, au contraire!

Rappelons que le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 définit le droit au logement comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et dans la dignité et cela sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques. Il s'ensuit que le logement constitue un facteur essentiel à l'intégration du citoyen dans la société et à la lutte contre l'exclusion sociale.

Aujourd'hui – une dizaine d'années plus tard – le droit au logement qui devrait être garanti à chacun se trouve fortement hypothéqué, suite à l'accroissement dynamique de la population, l'explosion des prix des terrains à bâtir et la régression sensible du nombre des logements achevés.

Ainsi, entre 1991 et 2001, la population du Grand-Duché a augmenté en raison de 15%, soit en chiffres absolus de 384.000 à 441.300 habitants. Parallèlement le nombre de ménages a connu un relèvement de 20%. Les données et statistiques actuelles confirment cette tendance et il est vraisemblable que la croissance démographique du pays continuera à augmenter rapidement à l'avenir. Le 6 juin 2001, lors de l'assemblée générale sur le programme du logement, le Ministre du Logement a souligné ce phénomène en déclarant que „*le Luxembourg est le seul pays occidental à envisager l'hypothèse d'une augmentation de la population résidente de l'ordre de 30% dans les vingt années à venir. Or, depuis quelques années déjà, le Gouvernement constate une stagnation, sinon une réduction dans la production de logements*“.

Tout en déplorant que dans le domaine du logement des statistiques fiables sur l'évolution des prix font défaut, il faut noter que les chiffres de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines retracent des augmentations énormes. Notons à titre d'exemple qu'en 1990, le prix d'un are de terrain à Steinsel s'élevait à 220.000 Flux, alors qu'en 2000, il s'élevait à 850.000 par are. Les prix augmentent dans toutes les régions du Luxembourg pour atteindre des sommes astronomiques dans le centre du pays (+/- 2,3 mio/are pour Luxembourg-Belair). On peut dès lors estimer que les prix des terrains à bâtir ont doublé, voire triplé au cours des dix dernières années. A cela il faut ajouter que les prix notés par l'Administration de l'Enregistrement sont souvent en dessous des prix réels étant donné que pour payer des droits d'enregistrement moindres, les prix sont „corrigés“ vers le bas par les déclarants.

Les raisons de cette augmentation et de la pénurie de logements à prix abordables sont multiples: l'Etat et les communes ne disposent pas de réserves foncières adéquates pour jouer un rôle actif sur le marché du logement, la spéculation foncière s'aggrave et les communes hésitent face à un accroissement de la population en raison des lourdes conséquences financières qu'entraînent les infrastructures scolaires, familiales et sociales connexes. A ceci s'ajoute, que les communes se sentent souvent abandonnées par l'Etat qui ne les soutient que d'une façon non satisfaisante dans le domaine des infrastructures. Citons à titre d'exemple le subventionnement ridiculement insignifiant des infrastructures scolaires.

L'heure est donc venue pour accorder aux problèmes du logement une toute première priorité et de développer ce concept d'ensemble préconisé par le Conseil économique et social et qui dépasse largement le seul ressort du logement.

A défaut d'une politique volontariste du logement, l'augmentation de notre population mènera droit à une crise aiguë du logement.

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement avait comme but principal de promouvoir l'accession à la propriété immobilière des personnes et ménages à revenu modeste, la viabilisation régulière de terrains à bâtir, la construction d'ensembles de logements à coût modéré, l'assainissement de logements anciens, ainsi que la création de logements locatifs publics.

Depuis l'introduction de cette loi, une multitude de mesures ponctuelles ont été décidées et des améliorations ont été introduites au cours des décennies suivantes. Rappelons à ce sujet notamment le programme ambitieux du Fonds pour le logement à coût modéré (également appelé „Fonds du logement“). Pour ce qui est des aides individuelles, à peu près 29.000 ménages ont pu bénéficier depuis 1990 d'une prime de construction ou d'acquisition, ce qui a engendré – selon le „Programme d'action logement“ du Ministère du Logement – un coût budgétaire de 4,9 milliards de francs pour cette décennie. Le coût de l'ensemble des aides en capital s'élève à 6,84 milliards de francs, celui des subventions et bonifications d'intérêts à un chiffre de 14,4 milliards de francs pour la période de 1990 jusqu'à 2001.

Toutes ces améliorations et majorations n'ont pas pu empêcher que bon nombre de ménages ne sont plus en mesure d'acquérir un logement en propriété. Les prix des terrains à bâtir et des immeubles existants ont littéralement explosé. Malgré le développement important des aides étatiques, l'accès à la propriété devient de plus en plus difficile, car l'évolution des aides a été largement dépassée par l'évolution des prix sur le marché du logement.

Sans vouloir nier l'utilité d'une augmentation des primes étatiques pour tenir compte de l'évolution des prix du marché, il faudrait toutefois privilégier les aides qui ne sont pas immédiatement absorbées par le marché. Ainsi, une adaptation substantielle des revenus-plafonds fixés pour l'octroi des subventions d'intérêts s'impose. Cette dernière mesure a comme avantage certain qu'elle soutient les acquéreurs en ce sens qu'elle agit sur le montant de la mensualité du prêt hypothécaire.

Au niveau du marché locatif, la situation n'est guère plus favorable. Malgré un parc de logements locatifs publics de 4.058 unités, dont environ 1.300 mis à disposition par le Fonds du logement, les listes

d'attente sont extrêmement longues. D'autre part, les loyers à payer sur le marché excèdent les capacités financières de bon nombre de ménages à revenus modestes et moyens. A ceci s'ajoutent, les frais d'agence auxquels les locataires doivent faire face, ainsi que les garanties locatives (dites „cautions“) dépassant souvent les 2.500 euros.

Le 4 juillet 2001, l'interpellation à la Chambre des Députés sur la politique du logement a montré qu'il existe un consensus en ce qui concerne le constat sur la pénurie de logements et l'urgence d'entamer des actions ciblées. La Déclaration gouvernementale du 12 août 1999 allait dans le même sens en retenant que *le gouvernement poursuivra les initiatives étatiques en matière d'accèsion des particuliers à la propriété, en maintenant les différents moyens d'aide existants et en rendant leur affectation plus judicieuse (...).*

L'étendue du problème lié au logement exige le développement d'un programme d'action multidisciplinaire. En effet, il importe tout d'abord de se doter des instruments de planification nécessaires à une politique du logement prévoyante et dynamique, d'entamer une démarche concertée entre tous les acteurs publics et privés et d'engager une approche cohérente, englobant les différentes politiques sectorielles influant le domaine du logement. D'un côté, il s'agit d'appuyer et de promouvoir davantage l'acquisition d'un logement en propriété et d'autre côté de tenir compte des réalités du marché locatif. A l'adaptation des aides financières doit s'ajouter une action ciblée sur l'offre au marché du logement et un débat de fond sur toutes les composantes fiscales et sociales qui influent sur la politique du logement, qui devra inclure des négociations et concertations avec les acteurs concernés. D'autre part et en tant que suites logiques de l'interpellation du 4 juillet 2001, différentes mesures s'imposent dans l'immédiat et seront développées dans la présente proposition de loi. Il s'agira notamment de développer un partenariat Etat/communes en assurant aux communes les moyens financiers nécessaires et en augmentant sensiblement le subventionnement des infrastructures connexes au logement.

L'auteur de la proposition de loi estime que la valorisation et l'adaptation des mesures existantes telles que proposées devra constituer une première phase dans la mise en route d'une stratégie favorisant l'accèsion à la propriété et créant de nouveaux instruments pour soutenir ceux qui malgré toutes les aides existantes ne pourront accéder à un logement. La création d'un instrument fiscal, permettant de procéder par une imposition progressive des terrains à bâtir retenus à des fins spéculatives et constituant ainsi un élément de hausse des prix des terrains à bâtir, devra être envisagée par la suite.

Notons qu'à titre subsidiaire, une discussion doit être entamée sur l'abolition des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles. A ce débat, doit s'ajouter une réflexion sur une procédure simplifiée et efficace, non seulement pour les dispositions susmentionnées, mais également en ce qui concerne le remboursement TVA. Il est entendu que les services impliqués dans les aides directes et indirectes au logement doivent être dotés du personnel nécessaire pour faire bénéficier les ayants droit des aides leur accordées dans des délais raisonnables.

En résumé, la proposition de loi entend répondre aux objectifs suivants:

- création d'un observatoire du marché du logement
- augmentation de l'offre de terrains et de logements à prix abordables
- augmentation des aides de l'Etat en faveur des communes dans le domaine du logement
- extension et encouragement de la formule „location-vente“
- amélioration des aides au logement en faveur des ménages pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements en:
 - augmentant des plafonds de revenu en raison de 50%
 - augmentant des montants des aides de 25%
 - garantissant des aides constantes pour toute la durée des prêts hypothécaires
 - augmentant le montant des prêts ouvrant le droit à des subventions d'intérêt (de 150.000 à 225.000 euros)
 - élargissant la garantie de l'Etat
- amélioration des aides en faveur des ménages dans le domaine du logement locatif en:
 - créant une garantie locative
 - créant une forme de sous-location à des loyers abordables par le Fonds du Logement
 - créant la possibilité d'une allocation de loyer en cas de crise du logement dûment constatée

- extension des missions du Fonds du Logement et augmentation de ses moyens financiers
- liquidation rapide des aides étatiques et renforcement en personnel des services d'aides au logement.

*

Les projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année 2003 et suivantes doivent ainsi tenir compte des majorations. Le coût y relatif ne peut pas être évalué exactement du fait qu'il est difficilement chiffrable combien de bénéficiaires supplémentaires rentreront dans le champ d'application des mesures proposées. Néanmoins, en tenant compte du coût actuel des aides individuelles, de l'évolution du taux de la population, ainsi que de la catégorie de personnes susceptibles de tomber sous les plafonds limites et les conditions d'octroi moins restrictives de ces aides, un crédit budgétaire supplémentaire de 20 millions d'euros devra être prévu au budget des recettes et des dépenses pour l'année 2003. Ce montant devra être adapté selon les résultats et l'impact financier pour les années suivantes. L'augmentation des participations de l'Etat par rapport aux promoteurs publics, la dotation supplémentaire du Fonds du logement et l'introduction de nouvelles mesures, telles que la garantie locative, devra se traduire par un crédit budgétaire pour l'année 2003 de 20 millions d'euros, montant également adaptable selon les perspectives pour les années budgétaires suivantes. Au total, un crédit budgétaire de 40 millions d'euros devra être inscrit au budget pour l'année 2003.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er.– La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. Au chapitre 1er concernant les objectifs de la loi, l'article 1er est complété comme suit:

„– l'offre de terrains et de logements à prix abordables“

Dans le même chapitre, l'article 2 relatif à la mise en œuvre de mesures est complété par un point f) et g):

„f) la création d'une garantie locative de l'Etat

g) l'instauration d'un observatoire du marché du logement“

2. Au chapitre 2 concernant les aides individuelles, sous-chapitre 1., l'intitulé du sous-chapitre est modifié et prend la teneur suivante:

„1. Garanties de l'Etat“

Dans le même chapitre, les articles 4-9 sont abrogés et remplacés par les articles suivants:

„**Art. 4.**– La garantie prévue à l'article 3 ci-dessus est accordée à l'emprunteur, qui ne dispose pas des fonds propres nécessaires à l'acquisition d'une habitation personnelle, mais qui peut faire preuve d'un revenu ou salaire régulier.“

„**Art. 5.**– La garantie peut être demandée auprès des établissements bancaires et d'épargne établis agréés dans l'Union européenne et dans l'Espace économique européen.“

„**Art. 6.**– La garantie peut s'étendre sur une partie ou sur l'intégralité du prêt hypothécaire accordé par un institut ou établissement financier et elle vaut pour la durée totale du prêt.“

„**Art. 7.**– Pour permettre aux personnes ayant un revenu modeste d'accéder à un logement locatif, il est institué une garantie locative de l'Etat.

Cette garantie comprend les loyers à avancer à titre de caution ou d'avance, ainsi que les frais d'agence.

Un règlement grand-ducal fixera les modalités d'exécution du présent article.“

„**Art. 8.**– En cas de crise du logement, dûment constatée par l'observatoire énoncé à l'article 67 de la présente loi, le gouvernement est autorisé à instituer une subvention de loyer.“

Par conséquent, la numérotation des articles subséquents de la même loi sera décalée d'une unité.

Dans le même chapitre, sous-chapitre 2 concernant les primes en faveur du logement, les références aux articles précédents doivent être adaptées à la nouvelle numérotation et *l'article 11* (nouvel article 10) est modifié comme suit après le point d):

„Un règlement grand-ducal précisera les conditions et modalités d'octroi et le montant des primes d'épargne, des primes de construction et des primes d'acquisition ainsi que les sanctions applicables en cas d'inobservation des conditions d'octroi, tout en respectant les limites suivantes:

- le plafond limite du revenu imposable pris en considération pour l'octroi des primes s'élève au moins à 11.200.– euros au nombre indice 100
- le montant des primes de construction et des primes d'acquisition accordées ne peut être inférieur à 650.– euros, ni être supérieur à 12.100.– euros, selon la situation de famille du bénéficiaire
- le montant maximal de la prime d'épargne s'élève à 6.500.– euros.“

L'article 12 (nouvel article 11), paragraphe 3 est modifié comme suit:

„Un règlement grand-ducal déterminera le degré d'ancienneté des logements ainsi que les travaux d'amélioration entrant en ligne de compte pour l'octroi des primes; il fixera les conditions et modalités d'octroi et de calcul des primes ainsi que les sanctions applicables en cas d'inobservation des conditions d'octroi, tout en respectant les limites suivantes:

- le plafond limite du revenu imposable pris en considération pour l'octroi de la prime d'amélioration s'élève au moins à 5.250.– euros au nombre indice 100 pour une personne seule
- le montant de la prime d'amélioration s'élève au moins à 1.875.– euros pour une personne seule. Ce montant est proportionnellement adapté selon la situation de famille du bénéficiaire.“

Dans le même chapitre, sous-chapitre 3 relatif aux subventions d'intérêt, *l'article 14* paragraphe 3 prend la teneur suivante:

„Un règlement grand-ducal fixera les modalités d'exécution du présent article, et notamment un montant jusqu'à concurrence duquel les prêts sont pris en considération pour l'octroi de subventions d'intérêt, sans que ce montant ne puisse être inférieur à 224.000.– euros. Il veillera à ce que les montants des aides restent constants pendant toute la durée du prêt hypothécaire. Le revenu imposable à prendre en considération pour une personne seule ne pourra dépasser un maximum de 9.500.– euros au nombre indice 100.“

3. Au chapitre 2bis à *l'article 14bis* concernant la bonification d'intérêt généralisée, une disposition est ajoutée et s'écrit:

„Le règlement grand-ducal veillera à ce que le montant des aides en intérêts soit constant pendant toute la durée du prêt hypothécaire.“

4. Au chapitre 3 intitulé „Aides à la construction d'ensembles“, sous-titre 2 relatif aux modalités de fixation, *l'article 21* est modifié comme suit:

„**Art. 21.**– L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent aux frais d'étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique, à condition que les frais à prendre en compte ne dépassent pas les tarifs applicables aux contrats d'architecte conclus par l'Etat.“

Les points a) et b) de *l'article 22* du même sous-chapitre sont modifiés comme suit:

„a) soit d'une participation aux charges d'intérêt des emprunts contractés pour l'acquisition des terrains, sans que la subvention d'intérêt puisse dépasser cinq pour cent l'an et que le taux d'intérêt à supporter par le promoteur puisse être inférieur à un pour cent.

La subvention n'est accordée que pour une période inférieure à trois ans.

b) soit d'une participation en capital au prix d'acquisition des terrains, sans que la participation puisse dépasser soixante-quinze pour cent de ce prix, à condition que le promoteur acquière les terrains avec l'engagement de constituer des réserves foncières destinées à des logements à coût modéré et aux équipements collectifs y afférents.“

La première phrase de *l'article 23* prend la teneur suivante, la suite restant inchangée:

„**Art. 23.**– L'Etat peut prendre en charge jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent les frais d'aménagement de terrains à bâtir résultant: (...)“

Au sous-chapitre 3 sur les logements locatifs, l'article 27 est modifié comme suit:

„Art. 27.– L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1er, du chapitre 3 ci-dessus, à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées physiques.“

5. *L'article 45* du chapitre 4 „Assainissement de logements“, sous-chapitre 2 sur l'assainissement par zone subit la modification suivante:

„Art. 45.– Dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la présente loi et du programme mentionné à l'article 19 ci-dessus, l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent aux frais d'études de l'opération ainsi qu'aux frais d'aménagement des logements effectués par les communes.“

Dans le même chapitre 4, l'article suivant est ajouté:

„Art. 47bis.– Il est institué un Comité mixte, composé de représentants de l'Etat et des communes respectives et dont la mission consiste à procéder à la préparation et à l'exécution de l'assainissement, de faire des propositions et de veiller au suivi technique et social des projets d'assainissement par zones.

Les frais résultant de la constitution du comité se répartissent à parts égales entre l'Etat et les communes concernées.

Un règlement grand-ducal déterminera les modalités de la composition, de l'organisation et du fonctionnement du comité mixte.“

6. Au chapitre 4, un sous-chapitre 3 est ajouté, dénommé „Projets de logements sociaux“. L'article 48 nouveau s'écrit comme suit et la numérotation suivante sera adaptée et décalée d'une unité supplémentaire:

„Art. 48.– Dans le cadre de la réalisation de constructions d'ensembles de logements sociaux, l'Etat pourra participer en raison de cinquante pour cent aux coûts engendrés par ces constructions au niveau des infrastructures scolaires, familiales et sociales, sans préjudice des autres dispositions légales en vigueur prévoyant des participations plus avantageuses.“

7. Au chapitre 6 sur le Fonds pour le logement à coût modéré, sous-chapitre 1 „But et caractère juridique“, *l'article 54* (article 55 nouveau) est complété comme suit:

„Art. 55.– Il est institué un établissement public dénommé fonds pour le logement à coût modéré, appelé ci-dessous le „fonds“. Il a pour mission de réaliser de sa propre initiative, en collaboration avec des promoteurs, dans le cadre du programme annuel ou pluriannuel prévu à l'article 19 ci-dessus, toute opération relative à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir, à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente, à la location ou à la location-vente, à la sous-location d'immeubles récupérés du marché privé, ainsi qu'à la construction des infrastructures scolaires, familiales et sociales connexes dans l'intérêt de ces projets:“

Les points a) et b) de l'ancien article 54 restent inchangés.

Il est inséré dans le même chapitre 6, sous-chapitre 2 sur les moyens financiers, un article 60 nouveau, qui prend la teneur suivante:

„Art. 60.– Le Fonds est doté d'un montant de 10 millions d'euros par année budgétaire pour la constitution de réserves foncières. Les crédits sont à inscrire dans le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.“

8. Il est créé un chapitre 6bis, intitulé „Observatoire du marché du logement“. L'article 67 nouveau prend la teneur suivante et la numérotation du texte sera décalée d'une unité:

„Art. 67.– Il est institué un observatoire du marché au logement auprès du Ministère du Logement. Il a comme mission de réaliser des analyses sur le développement de l'offre et de la demande sur le marché, sur l'évolution des prix des terrains à bâtir et des immeubles, ainsi que sur toutes les composantes influant sur le marché du logement.

En collaboration avec le Service central de la statistique et des études économiques, il publiera régulièrement des statistiques sur les résultats de ses études et analyses.

Les modalités d'exécution du présent article, ainsi que la composition et le financement de l'observatoire seront déterminés par un règlement grand-ducal."

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

ad 1)

En raison de la pénurie actuelle en terrains et logements à prix abordables, il est essentiel d'agir sur cette offre. Les objectifs de la loi modifiée du 29 février 1979 sont complétés en ce sens. En effet, pour pouvoir améliorer la situation sur le marché du logement, le rôle de l'offre est un élément aussi important que celui des aides individuelles attribuées par l'Etat.

D'autre part, deux nouveaux instruments pour la mise en œuvre des objectifs de la loi sont créés: il s'agit d'une part de la création d'une garantie locative, définie à l'article 7 nouvellement introduit. D'autre part, un observatoire du marché du logement est instauré et ses modalités sont énoncées à l'article 67 nouveau.

ad 2)

Afin de permettre à toute personne qui ne dispose pas de fonds propres suffisants, d'acquérir un logement en propriété, la garantie de l'Etat peut s'étendre à cent pour cent du prêt hypothécaire. Il suffira que le bénéficiaire puisse faire preuve de capacités financières suffisantes.

Cette mesure est proposée pour tenir compte du fait qu'il existe bon nombre de ménages, qui malgré une situation financière plus ou moins acceptable, ne sont pas en mesure d'acquérir un logement en propriété parce qu'ils ne réussissent pas à faire preuve d'une épargne suffisante ou parce qu'ils ne disposent pas de fonds propres. Etant donné qu'ils sont parfaitement capables de rembourser un loyer, il s'agira de leur ouvrir par le biais de la garantie de l'Etat moins restrictive et allant jusqu'à cent pour cent du prêt nécessaire la voie pour l'acquisition d'un logement. Les moyens financiers consacrés au loyer seront investis dans le remboursement du prêt. Cette formule de garantie de l'Etat a l'avantage de n'être que peu coûteuse pour l'Etat étant donné que les risques sont peu importants (en 1999, les 26 garanties de l'Etat accordées s'élevaient en moyenne à 936.154.-francs), mais d'être néanmoins efficace étant donné qu'elle peut aider les ménages qui n'ont pas les moyens de payer à la fois des loyers élevés et de se constituer une épargne, mais qui sont en mesure de payer soit un loyer, soit les mensualités sur un prêt qui sont souvent équivalentes.

Le nouvel *article 7* tient compte des réalités sur le marché locatif. Les personnes à revenu modeste doivent en effet faire face à des dépenses considérables pour accéder à un logement locatif. A côté du loyer proprement dit, elles doivent supporter les frais d'agence, ainsi que les loyers à déposer à titre de caution. Les dépenses afférentes dépassent rapidement les 2.500 euros. L'article 7 de la présente proposition de loi entend introduire une garantie locative, similaire à la garantie de l'Etat et qui tient compte des frais susmentionnés.

Cette nouvelle aide sera gérée par le service des aides au logement qui l'attribuera selon des critères comparables à ceux valant pour les aides à l'acquisition d'un logement. Il est entendu que pour garantir une approche pragmatique et rapide, une coopération avec les services d'aide sociale décentralisés est envisageable.

Par ailleurs, l'observatoire du marché, défini à l'article 67 nouveau de la présente proposition de loi, sera chargé de signaler une crise manifeste du logement au ministre compétent et le gouvernement est autorisé à décider par voie de règlement grand-ducal, l'octroi pendant une durée déterminée d'une subvention au loyer pour les personnes et ménages en besoin, respectivement qui remplissent les conditions à fixer par voie réglementaire.

Un règlement grand-ducal précisera les modalités de cette nouvelle garantie et de la subvention de loyer, ainsi que les conditions d'octroi.

Les nouvelles dispositions introduites dans le sous-chapitre 2, relatif aux aides individuelles, ont pour objet de relever de 50% les plafonds limites du revenu imposable pour l'octroi des primes d'épargne, de construction et d'acquisition et de majorer les montants de ces primes en raison de 25%. Notons que les chiffres sont arrondis.

Actuellement le règlement grand-ducal du 14 décembre 2001 fixe les plafonds en question.

Etant donné qu'il n'est pas possible qu'une proposition de loi modifie un règlement grand-ducal, il est proposé de prévoir des montants minima respectivement un montant maximum dans la loi, adaptable par règlement grand-ducal comme dans le passé.

L'article 12 modifié concerne la prime d'amélioration pour laquelle une majoration de 25% est proposée. Comme le montant est également déterminé par voie réglementaire, l'argumentation est pareille à celle ci-dessus pour les primes d'épargne, d'acquisition et de construction.

Dans l'article 14 du sous-chapitre 3, la présente proposition de loi procède à la fixation d'un montant maximum pour les prêts hypothécaires pris en considération pour l'octroi des subventions d'intérêt.

Actuellement les prêts hypothécaires jusqu'à concurrence de 125.000 euros sont subventionnés et il est proposé d'augmenter ce montant en raison de 50%, donc à 187.500 euros. Parallèlement le plafond limite de revenu pour l'octroi des subventions est également relevé de 50%.

Comme la proposition de loi ne peut pas modifier un règlement grand-ducal, la loi devrait prévoir un montant maximum pour procéder à une adaptation. Cette augmentation tient compte de l'évolution des prix sur le marché du logement. De même, la loi procédera au remplacement des aides en intérêts dégressives par des aides mensuelles, dont le montant reste constant pendant toute la durée du prêt évitant aux bénéficiaires des surprises désagréables par le biais d'adaptation des aides vers le bas telles qu'elles sont actuellement attribuées.

ad 3)

Tout comme les subventions d'intérêt, la bonification d'intérêt généralisée pour enfants à charge, prévue à l'article 14 au chapitre 2bis, sera allouée par le biais d'aides mensuelles constantes au lieu des aides en intérêts dégressives.

ad 4 et 5)

Afin d'encourager davantage les promoteurs publics, et notamment les communes, au niveau des constructions d'ensembles et d'assainissement, les articles 21, 23, 27 et 45 prévoient d'augmentation des participations étatiques de 25%, de sorte que la prise en charge de l'Etat s'élève à 75% pour ce qui est des éléments suivants:

- frais d'étude de programme de construction
- frais d'aménagement de terrains à bâtir
- prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par les promoteurs publics à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées physiques
- frais d'études dans le cadre de l'assainissement de logements et frais d'aménagement des logements effectués par les communes

Les modifications relatives à l'article 22 concernent la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains à bâtir.

L'article 47bis permet la création d'un Comité mixte Etat/communes, dont les missions consistent à procéder à la préparation, à l'exécution et au suivi technique de l'assainissement de quartiers ou de parties de quartiers. En effet, les services communaux auxquels la législation actuelle concernant l'assainissement par zone confie l'exécution des travaux d'assainissement sont souvent dépassés par ces projets.

Le Comité mixte, en raison de la composition qui comprend aussi bien des représentants des communes que de l'Etat, aura comme avantage de garantir une coordination plus accentuée au niveau des projets d'assainissement. Il permettra également une concertation et une planification plus générale et une exécution technique plus efficace.

Les frais résultant de cette institution seront partagés entre l'Etat et les communes respectives dans lesquelles seront réalisés des projets d'assainissement.

ad 6)

La participation étatique de 50% aux coûts engendrés par des constructions d'ensemble de logements sociaux, proposée au nouvel article 47, se rapporte aux infrastructures qui deviennent nécessaires dans

le cadre de ces projets, telles qu'écoles, structures d'accueil, foyers de jour etc. En effet, les coûts résultant de grands projets de logements sociaux dépassent souvent les moyens financiers des communes concernées et risquent de freiner les activités des communes dans le domaine du logement social.

Il est cependant sous-entendu que des dispositions déjà existantes et qui sont partiellement plus avantageuses resteront applicables.

D'autre part, la participation de l'Etat dans les infrastructures scolaires, sociales et familiales, créées par les communes devrait être sensiblement augmentée en général. Ainsi le taux de participation de l'Etat dans les infrastructures scolaires ne devrait-il être inférieur à 50%.

ad 7)

Afin de permettre au Fonds du logement, qui aura comme mission supplémentaire d'augmenter l'offre de terrains à bâtir, de constituer davantage de réserves foncières, une dotation supplémentaire de 10 millions d'euros devra être prévue pour chaque année budgétaire. Pour pouvoir lutter contre l'explosion des prix des terrains à bâtir, l'Etat, par le biais de l'établissement public que constitue le Fonds du logement, devra devenir acteur sur le marché. Les fonds susmentionnés pourront être investis dans des projets communs Etat/communes.

Selon l'article 28, dernier alinéa, les logements réalisés dans le cadre des constructions d'ensembles, peuvent être vendus aux locataires d'après différentes conditions qui tiennent compte de l'ancienneté de l'immeuble et de la durée d'occupation par le locataire. Cette formule de la location-vente est restrictive et par le biais de la présente proposition de loi, la formule de la location-vente sera encouragée et pourra représenter une réelle alternative située entre la location et l'acquisition. Pour promouvoir la location-vente, le Fonds sera habilité à réaliser des constructions destinées *d'avance* à la location-vente. Cette formule permet d'acquérir un immeuble en propriété sans contraindre le bénéficiaire à demander un prêt hypothécaire et donc de devoir disposer de fonds propres suffisants. Les loyers payés seront déduits du prix de vente.

Par ailleurs, le Fonds du logement sera autorisé à louer des immeubles sur le marché privé, destinés à être sous-loués à des personnes et ménages attendant des logements à prix abordables sur la liste d'attente du Fonds, selon des modalités à fixer par règlement grand-ducal. L'idée est de doter le Fonds d'une mission similaire à celle de l'Agence immobilière sociale, existant en Belgique. Tout en aidant les ménages en état de précarité, cette mesure comporte également des garanties pour le propriétaire privé. Il s'agit en fait d'une formule de loyer subventionné qui représente des avantages certains par rapport à l'allocation de loyer qui risque d'avoir des conséquences négatives sur les prix du marché locatif.

ad 8)

Des statistiques fiables surtout sur les prix d'achat et de vente des immeubles et des terrains à bâtir font défaut. Or, afin de pouvoir déterminer des mesures ciblées pour résoudre les problèmes du marché du logement, il est indispensable de connaître la situation exacte. La création d'un observatoire aura comme objectif de suivre le marché de près et donc d'être en mesure de faire des propositions tendant à prévenir une crise du logement.

Mars DI BARTOLOMEO

Service Central des Imprimés de l'Etat

4908/01

N° 4908¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

**DEPECHE DU PREMIER MINISTRE
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(14.6.2002)

Monsieur le Président,

En me référant à votre lettre du 30 janvier 2002, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,*

Patrice KIEFFER

Conseiller de direction adjoint

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

D'emblée, il y a lieu de noter que la proposition de loi est largement calquée sur les actions prévues au programme d'action „Logement“ tel qu'il fut adopté par le Conseil de Gouvernement sur proposition du Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement en novembre 2001, programme qui s'inscrit parfaitement dans le cadre des mesures prévues dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

Ce programme d'action prévoit toute une palette de mesures (29 actions) qui seront concrétisées par la mise en oeuvre de trois types de mesures principales où l'intervention de la Chambre des Députés est en partie requise, à savoir:

A) Les mesures fiscales concernant aussi bien la fiscalité directe que la fiscalité indirecte.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que le Conseil de Gouvernement, dans sa séance du vendredi 7 juin 2002, a arrêté les textes légaux et réglementaires suivants:

a) Fiscalité directe

- 1) Projet de loi relatif aux mesures, en matière d'impôts directs, destinées à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'habitations.
- 2) Projet de règlement grand-ducal modifiant
 - le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs);

- le règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.
- b) Fiscalité indirecte
- 3) Projet de loi portant réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles.
 - 4) Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.
 - 5) Projet de règlement grand-ducal concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

B) Les mesures législatives concernant la réforme de la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer et la modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Concernant ce volet, il y a lieu de noter que le Conseil de Gouvernement, dans sa séance du 14 juin 2002, a accepté l'avant-projet de loi concernant la promotion de l'habitat et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, tel qu'il fut proposé par le Ministre du Logement, alors que la modification de la loi sur les baux à loyer est en voie de préparation.

C) Les mesures de nature budgétaire.

Pour ce qui est du volet réglementaire, il y a lieu de souligner que par un règlement grand-ducal du 12 mai 2002, le 8ème programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat est entrée en vigueur.

Ce programme de construction d'ensembles porte sur un total de quelque 9.000 logements, dont 3.000 à réaliser dans le cadre de la création de diverses réserves foncières, 1.400 dans le cadre de quatre zones d'assainissement et finalement 4.600 unités à construire ou à réaliser dans le cadre des différents projets de construction d'ensembles.

L'investissement total des divers promoteurs s'élèvera à environ 1.070 millions euros. De ce montant, l'Etat prendra en charge, à travers plusieurs programmes de construction d'ensembles, un montant de 343,5 millions euros.

Concernant le texte de la proposition de loi sous rubrique qui se limite à modifier la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, les remarques suivantes s'imposent:

Une partie majeure du texte porte sur la modification de l'aide étatique dénommée „garantie de l'Etat“ telle qu'elle fut instaurée par le législateur en 1979. En fait, l'auteur du texte propose d'accorder cette garantie à quasi chacun, sans en évaluer d'ailleurs le coût, alors que le Gouvernement estime qu'un certain effort d'épargne personnel, tel qu'il est actuellement prévu par la loi, devra être maintenu ne fût-il que pour des raisons de respect à l'égard d'un bien immobilier essentiel qui ne constitue certainement pas un bien économique ordinaire, sinon un bien de consommation.

Rappelons dans ce contexte les principales conditions pour l'obtention de cette garantie étatique:

- le requérant doit posséder un compte d'épargne auprès d'un seul et même établissement bancaire depuis 3 ans au moins pour autant que l'ouverture du compte en question ait été faite par un dépôt minimum de 240 euros et que le compte ait été alimenté par des dépôts réguliers de 290 euros au minimum;
- le requérant doit obtenir de la part d'un établissement financier un prêt correspondant à au moins 60% du coût à investir;
- le montant de la mensualité à payer ne doit pas dépasser 40% du revenu disponible du requérant;
- le taux d'intérêt débiteur maximum porté en compte par l'établissement financier ne peut pas dépasser les 10%;
- le montant maximum de la garantie de l'Etat ne peut dépasser la somme de 65.659,56 euros, correspondant en 2000 à l'indice moyen annuel de 529,74 points de l'indice des prix de la construction.

Il est vrai que cette aide étatique n'est pas très souvent utilisée, et c'est pourquoi le Gouvernement se propose dans son projet de loi de promouvoir cet instrument propice à l'accession à la propriété. Pour

que les ménages soient à l'avenir plus à même pour remplir les conditions relatives à l'épargne exigées pour l'obtention d'une garantie de l'Etat, une aide d'épargne-logement est introduite dans la législation de 1979. Dans le cadre de cette aide, l'Etat versera en faveur de chaque nouveau-né un montant de 100 euros sur un compte épargne-logement, ceci en vue de pouvoir le faire bénéficier ultérieurement, le cas échéant, de la garantie de l'Etat ci-avant décrite.

En plus, le Gouvernement estime qu'il est opportun de majorer le montant maximum de la garantie de l'Etat du montant actuel de 12.500 euros à 18.750 euros (N.I. 100), ceci pour pouvoir mieux tenir compte de l'évolution du prix des terrains et de la construction depuis 1979.

L'introduction de la garantie locative, annoncé dans le programme d'action „Logement“, est reprise d'une manière plus explicite dans le projet de loi portant modification de la loi de 1979 et appelé par la suite projet de loi gouvernemental. En effet, dans la proposition de loi, l'auteur se borne à inscrire le seul terme dans la loi.

Pour ce qui est de l'introduction d'une subvention de loyer, telle que proposée par l'auteur de la proposition de loi, le Gouvernement estime toujours qu'il ne faut pas retenir l'idée d'un tel complément au loyer généralisé au profit de tous les locataires à faible revenu, étant donné que cette allocation ne réduit aucunement les déséquilibres entre les loyers. Une telle allocation risque d'aboutir à une augmentation générale des loyers opérés sur le marché privé et d'être purement et simplement consommée.

Pour ce qui est des aides en capital, au sujet desquelles l'auteur de la proposition de loi a réservé une certaine importance, le Gouvernement, dans sa déclaration du 12 août 1999, s'est proposé de poursuivre les initiatives étatiques en matière d'accession des particuliers à la propriété, en maintenant les différents moyens d'aide existants et en rendant leur affectation plus judicieuse. Pour ce faire, les aides individuelles seront prochainement fonction du revenu disponible par unité de consommation du ménage bénéficiaire et la grille des revenus à considérer pour l'octroi des aides ainsi que les critères de surface à respecter pour les logements éligibles aux aides seront réexaminés.

Cette déclaration d'intention générale a été confirmée dans le projet programme d'action „Logement“. En effet, le Gouvernement a retenu ce qui suit:

„Depuis 1991, ni le cercle des bénéficiaires des primes ni le montant des primes n'ont fait l'objet d'une adaptation à l'évolution des revenus et des prix du marché pour ce qui est de la construction et du foncier. C'est pourquoi il est proposé d'élargir le cercle de ces bénéficiaires en direction des personnes à revenu moyen et d'adapter le montant des primes.

Dans l'esprit d'un développement durable du pays, l'acquisition d'un logement ancien suivie d'une rénovation sera favorisée de sorte que la prime d'acquisition, y compris la prime d'amélioration, sera non plus inférieure, mais légèrement supérieure au montant de la prime de construction.

Dans le même ordre d'idées, les aides étatiques pourraient être fonction du taux d'utilisation du foncier, de sorte que la prime en faveur d'une maison jumelée serait supérieure à la prime accordée en faveur d'une maison isolée.

Dans l'esprit d'une affectation plus judicieuse des aides étatiques, et ceci notamment pour les familles ayant des enfants à charge, il est envisagé d'accorder dorénavant les aides en fonction du revenu disponible par unité de consommation du ménage bénéficiaire.

Enfin, il est proposé d'abandonner, sous certaines conditions, le critère de la surface maximale que peut occuper un logement pour lequel une prime est demandée. En effet, cette limitation a toujours généré des problèmes d'appréciation pour l'administration et d'acceptation pour les ménages concernés.

Afin d'inciter à l'épargne, l'attribution de la prime d'épargne, une prime additionnelle à la prime de construction/acquisition, sera sujette à un effort d'épargne préalable. Cet effort devra être régulier (versement d'un minimum mensuel sur une période pluriannuelle) et il pourrait être, dans une certaine mesure, modulé en fonction du niveau de revenu.

L'introduction de ces mesures ne demande aucune intervention du législateur, sauf en ce qui concerne la prise en compte du degré d'utilisation du sol, étant donné que la loi de 1979 a réservé cette faculté au seul pouvoir exécutif. Nonobstant le fait qu'une augmentation sensible des aides à la personne, dans le but d'augmenter la solvabilité des ménages, risque d'avoir une répercussion sur les prix, l'inscription de quelconques limites dans la loi de 1979, telle que proposée par l'auteur de la proposition de loi, va limiter le champ d'action très vaste et diversifié et partant les possibilités de régulation ad hoc, en cas de besoin.

Il en va de même pour les propositions relatives à la subvention et la bonification d'intérêt qui d'ailleurs ne peuvent être „*constantes pendant toute la durée du prêt hypothécaire*“ comme le demande l'auteur de la proposition de loi, car elles seront toujours fonction du taux d'intérêt sur les marchés internationaux et de la composition du ménage (également du revenu dans le cadre de la subvention d'intérêt). Ce que le Gouvernement a annoncé dans son programme d'action „Logement“ porte sur l'abolition de la dégressivité des aides, due à l'amortissement théorique qui s'ajoute à l'heure actuelle aux prédites variables.

Ensuite, l'auteur du texte propose de porter, dans le cadre de la réalisation de projets destinés à la vente, les participations étatiques de 50% à 75% en ce qui concerne les honoraires et travaux d'infrastructure. Si cette proposition était retenue, le prix de vente des terrains à bâtir réalisés par les communes serait réduit à zéro, dans la mesure où les communes sont, en vertu de l'article 24 de la loi de 1979, contraintes à supporter une charge équivalente au tiers de la participation de l'Etat relative à ces frais.

Néanmoins, le projet de loi gouvernemental prévoit en faveur de l'aménagement de places de jeux et d'espaces verts une participation étatique de 70%.

Pour ce qui est de la majoration du taux de subventionnement des logements locatifs, le prédit programme d'action prévoit une majoration sensible y relative, majoration où il est prévu de fixer à 70% le subventionnement du coût des logements locatifs réalisés dans un projet de construction ou d'acquisition prévoyant des logements locatifs et logements destinés à la vente et à 75% du coût d'un projet prévoyant exclusivement des logements réservés à la location.

L'auteur de la proposition de loi estime que l'institution d'un comité mixte, composé de représentants de l'Etat et des communes respectives et dont la mission consiste à procéder à la préparation et à l'exécution de l'assainissement, de fournir des propositions et de veiller au suivi technique et social des projets d'assainissement par zone, alors que le Gouvernement est d'avis qu'il est toujours loisible aux autorités communales de réaliser une telle entreprise sur base d'une convention avec des bureaux d'études spécialisés ou avec un partenaire bien équipé et bien expérimenté tel que le Fonds pour le logement à coût modéré.

L'auteur de la proposition de loi se propose également de prévoir dans la loi de 1979 l'annonce de principe faite par le Premier Ministre lors de sa déclaration sur l'Etat de la Nation 2001, telle qu'elle fut réaffirmée dans le programme d'action „Logement“, une participation étatique aux frais de construction d'infrastructures de garde et d'éducation dans le cadre des projets de construction d'ensembles. Aussi la présente proposition de loi prévoit-elle tout comme d'ailleurs le projet de loi gouvernemental le principe d'une telle participation.

Ensuite, il est proposé d'élargir la mission du Fonds comme suit: (...) à la location-vente, à la sous-location d'ensembles récupérés du marché privé, ainsi qu'à la construction des infrastructures scolaires, familiales et sociales connexes dans l'intérêt de ces projets.

Le principe de la location-vente est déjà inscrit dans la loi de 1979 (cf. article 28 qui dispose qu'à partir d'une ancienneté à déterminer par règlement grand-ducal, les logements locatifs peuvent être vendus aux locataires à un prix qui tient notamment compte de l'augmentation du prix de la construction ainsi que de l'amortissement de l'immeuble). Quant à la proposition de voir louer par le Fonds pour le logement à coût modéré sur le marché libre des logements en vue de les sous-louer se heurte à la dispersion certaine du parc locatif du Fonds pour le logement à coût modéré qui ne saurait plus être gérable d'une manière satisfaisante et rationnelle. Le projet de loi gouvernemental donne au Fonds pour le logement à coût modéré la possibilité de réaliser aussi des infrastructures socio-économiques ainsi qu'une mixité des fonctions urbaines, ceci pour favoriser des quartiers de villes plus solidaires et plus équilibrés dans l'esprit d'un développement humain et durable.

Etant donné que le Fonds pour le logement à coût modéré dispose d'importantes réserves financières, il n'y a pas lieu d'augmenter sa dotation annuelle.

Finalement, l'auteur de la proposition de loi prévoit l'institution d'un observatoire du logement, un instrument qui est également prévu dans le projet de loi gouvernemental suite à son annonce dans le programme d'action „Logement“.

En conclusion, beaucoup de mesures prévues dans la proposition de loi se recoupent avec celles retenues dans le programme d'action „Logement“ et dans le projet de loi gouvernemental. Il est donc évident que ces mesures trouvent entièrement l'assentiment du Gouvernement, alors que tel n'est pas le cas pour d'autres mesures proposées comme la quasi-généralisation de la garantie de l'Etat pour les

prêts hypothécaires, l'insertion d'une subvention de loyer, l'intervention „artificielle“ du législateur limitant le champ d'action du pouvoir exécutif et l'indispensable flexibilité en matière d'octroi de primes et d'aides en intérêt ainsi que certaines augmentations substantielles de la participation étatique au niveau des projets destinés à la vente et des projets d'assainissement.

Service Central des Imprimés de l'Etat

4908/02, 4977/01

N^{os} 4977¹
4908²

CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis du Conseil d'Etat (9.7.2002)	1
2) Avis de la Chambre des Métiers (10.7.2002)	8

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT (9.7.2002)

Par dépêche du 19 juin 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement. Au texte du projet étaient joints l'exposé des motifs, le commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière.

A la date de l'adoption du présent avis, le Conseil d'Etat ne disposait pas de l'avis des chambres professionnelles concernées. Le Conseil d'Etat le regrette et estime que compte tenu de l'envergure et des retombées de ce projet, ces avis auraient été fort utiles.

Par dépêche du 5 février 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat la proposition de loi susmentionnée à laquelle étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles. Le 14 juin 2002, la prise de position du Gouvernement à l'égard de cette proposition parvint au Conseil d'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La croissance de la population, allant de pair avec une augmentation notable du nombre de ménages depuis 1991 ainsi qu'avec une diminution progressive de la taille des ménages, a eu pour conséquence une pénurie patente de logements. Par ailleurs, on assiste à une flambée des prix des terrains et des logements ces dernières années, rendant l'accès au logement de plus en plus problématique aux jeunes ménages, ainsi qu'aux personnes à revenus faibles et modérés. Certes, depuis 1990, tant les primes de construction, d'acquisition, d'épargne et d'amélioration que les subventions et bonifications d'intérêts

ou encore le remboursement de la TVA-logement ont facilité l'accès au logement. Parmi les efforts tendant à améliorer la situation, il convient également de mentionner la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, laquelle „fournit toute une palette d'aides étatiques revenant aux promoteurs publics, et principalement aux autorités communales“ (exposé des motifs). Ces mesures n'ont cependant pas permis de combler le déficit en logements disponibles et d'éviter l'explosion des coûts. C'est pourquoi le Gouvernement a prévu un train de mesures tendant à améliorer cet état de choses.

– En premier lieu, des mesures fiscales sont envisagées aux fins de favoriser la mise à la disposition de terrains et d'habitations. Par ailleurs, les autorités prévoient de mettre plus de ménages en mesure de remplir les conditions relatives à l'épargne exigées pour l'obtention d'une garantie de l'Etat. A cette fin, celui-ci versera en faveur de chaque nouveau-né un montant de 100 euros sur un compte-épargne. Le Conseil d'Etat n'est pas persuadé que cette mesure soit susceptible de motiver considérablement les futures générations à épargner davantage en vue de l'acquisition d'un logement. Finalement, le montant maximum de la garantie de l'Etat est relevé substantiellement, compte tenu de l'augmentation considérable des prix des terrains et de la construction depuis 1979.

– La création d'un Observatoire de l'habitat chargé de récolter et d'analyser les données inhérentes à la problématique du logement est prévue et suscite de sérieuses réserves de la part du Conseil d'Etat. En effet, il est d'avis que les missions imparties à la nouvelle structure pourraient aisément et utilement être remplies par les services du Ministère du Logement, dont elles constituent une des fonctions premières, sous réserve d'une restructuration éventuelle et appropriée des services de ce ministère.

– Par le biais d'une série d'aides étatiques revenant aux promoteurs publics, le projet de loi sous revue se veut également agir en faveur de la mixité sociale. Tout en saluant toute initiative allant dans ce sens, le Conseil d'Etat est à se demander s'il suffit de décréter simplement cette mesure, quitte à la favoriser par des mesures concrètes. Les promoteurs publics devront faire preuve de beaucoup de doigté et de sensibilisation pour atteindre cet objectif louable en soi.

– Le quatrième objectif, à savoir la réalisation d'habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité, rencontre l'adhésion du Conseil d'Etat. En particulier, les participations étatiques supplémentaires pour la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de constructions d'ensembles sont susceptibles de créer une nouvelle dynamique à la condition expresse qu'une coordination optimale s'instaure dès le départ entre toutes les autorités et tous les acteurs concernés et en particulier avec les autorités communales.

Quant à la fonction du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, celui-ci ne jouera plus seulement le rôle de promoteur au service du parc immobilier de l'Etat, mais il jouira également dorénavant d'un droit d'intervention en matière d'urbanisme, ce qui constitue une source potentielle de conflits de compétences avec les autorités communales.

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi, le Conseil d'Etat est à se demander si des mesures complémentaires ne contribueraient pas à renforcer utilement l'arsenal des mesures prévues.

A cet égard, la proposition de loi sous revue fournit, au-delà des multiples dispositions que reprend le projet de loi, des solutions méritant d'être prises en considération. Ainsi, la mise en pratique de la location-vente déjà prévue par la loi de 1979 apparaît au Conseil d'Etat comme une piste intéressante à explorer et à réaliser.

Au niveau de la demande la question se pose s'il ne conviendrait pas d'augmenter les aides aux personnes aux revenus faibles et moyens en vue de leur faciliter l'accès au logement locatif.

L'on pourrait également envisager des moyens susceptibles de stimuler certains achats immobiliers de la part d'investisseurs privés aux revenus moyens en rendant ces investissements plus attrayants qu'à l'heure actuelle où ces petits propriétaires sont découragés par de multiples lourdeurs et rigidités administratives, ainsi que par des problèmes causés par une minorité de locataires indécents ou peu soucieux de l'état des lieux.

Dans un autre ordre d'idées, l'on pourrait également songer à une libération de réserves foncières supplémentaires appartenant à l'Etat.

Au niveau des finances publiques, le Conseil d'Etat donne à considérer que, compte tenu des dépenses importantes à engager d'après la fiche financière, il s'agira d'utiliser ces sommes à bon escient afin qu'elles servent à améliorer substantiellement la situation actuelle.

Pour ce qui est de l'aspect formel du projet de loi sous revue, le Conseil d'Etat regrette qu'on n'ait pas recouru à la refonte du texte de la loi modifiée de 1979, ce qui en aurait grandement facilité la lecture.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Les auteurs du projet de loi préconisent d'ajouter parmi les objectifs de la loi modifiée concernant l'aide au logement „le droit au logement“, au vu de l'importance du besoin fondamental de disposer d'un logement dans notre société. A l'exposé des motifs, ils renvoient à ce sujet au „Programme pour l'habitat“ adopté par les Nations Unies à Istanbul en 1996, ainsi qu'au „Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels“, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1996.

Tout en partageant les orientations de base poursuivies par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu „de promouvoir le droit au logement“, mais „de promouvoir l'accès au logement“. La formule proposée au projet de loi paraît non seulement incorrecte, puisque, de façon générale, une loi porte sur des normes ou dispositions de droit, en particulier elle peut prévoir de garantir un droit, mais une loi ne devrait pas prévoir, selon le Conseil d'Etat, la promotion d'un droit spécifique. D'autre part, au cas où le législateur se prononcerait pour l'inscription dans la loi même du droit au logement, il se poserait, de l'avis du Conseil d'Etat, le problème délicat des sanctions à prévoir au cas où ce droit au logement ne serait pas garanti, ce qui risque d'être le cas, ce d'autant plus qu'il convient de ne pas oublier la dimension communautaire en la matière.

Au deuxième tiret de l'article 1er, les auteurs du projet de loi ont, par rapport au texte actuel, omis l'adjectif „immobilière“ derrière les termes „l'accession à la propriété“, sans qu'une explication ne soit donnée au commentaire des articles. Le Conseil d'Etat ignore s'il s'agit d'une erreur simplement matérielle. Quoiqu'il en soit, il estime préférable de maintenir le texte actuel qui lui paraît plus clair.

Les troisième et quatrième tirets du nouveau texte reprennent les objectifs prévus aux anciens tirets deux et trois.

Le cinquième tiret prévoit l'ajout de l'objectif de la rénovation à côté de l'objectif actuel de l'assainissement de logements anciens, ce qui paraît judicieux, selon le Conseil d'Etat.

Le sixième tiret a pour objet de remplacer le cinquième tiret actuel de la teneur suivante „la création de logement locatif public“ par la formulation „la création de logis pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile“. Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme „logis“, qui selon le dictionnaire est un mot vieilli pour logement et ne s'emploie plus que dans certaines expressions figées, par le terme de logement.

En outre, le Conseil d'Etat estime utile de mentionner les dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que la favorisation sociale des étrangers.

En plus, il estime utile que la rédaction soit complétée pour inclure également la notion d'apprentis en formation, et celle de personnes en formation continue. Il propose également de remplacer le terme „scientifiques“ par les termes „scientifiques et experts en mission temporaire“ puisqu'il se pourrait que le pays se voie confronté à faire appel non seulement à des scientifiques étrangers, mais également à des experts dans certains domaines de pointe. Dès lors, le Conseil d'Etat propose de rédiger le sixième tiret comme suit:

„- la création de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques et experts en mission temporaire, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile;“

Un problème délicat pourrait constituer le fait que le texte se limite à la création de logements pour travailleurs étrangers et demandeurs d'asile, sans mentionner leurs familles. Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique en la matière, mais estime néanmoins que dans la création de logements il ne soit pas exclu *a priori* que certains de ceux-ci puissent également se prêter à l'hébergement de familles d'étrangers, pour autant que les autres conditions légales et réglementaires soient remplies.

Enfin, le dernier tiret de l'actuel article 1er, à la teneur suivante: „la salubrité, l'hygiène, l'habitabilité et la sécurité des logements locatifs“, est remplacé par un texte de portée plus générale, à savoir „la mixité sociale et la qualité de logement de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie“. Le Conseil d'Etat, tout en faisant remarquer que la notion de „mixité sociale“ est assez générale et n'a pas été précisée ni explicitée par les auteurs du projet de loi, peut néanmoins marquer son accord au texte proposé.

Article 2

Les auteurs du projet de loi proposent de remplacer l'actuel point e) prévoyant „la création d'un Fonds pour le logement à coût modéré“ par l'objectif formulé comme suit: „la création d'un Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“. Cette modification résulte de la volonté d'étendre les activités du Fonds pour le logement à coût modéré.

Trois autres objectifs nouveaux sont ajoutés sous les lettres f), g) et h) nouvelles.

Quant à la première de ces mesures, à savoir l'introduction d'un carnet de l'habitat destiné principalement à promouvoir la rénovation de logements existants, le Conseil d'Etat approuve la volonté d'initiatives dans ce domaine, mais il se demande dans quelle mesure l'introduction d'un tel carnet de l'habitat peut concrètement contribuer à la réalisation de cet objectif. En tout état de cause, il pourrait s'avérer utile de prévoir qu'un règlement grand-ducal pourra préciser les modalités liées à l'introduction d'un tel carnet.

La deuxième des mesures nouvellement visées consiste en la création d'une aide de l'Etat pour soutenir le financement privé de la garantie locative réclamée au locataire de logements à usage d'habitation principale. Cette disposition sera précisée à l'article 7 de la loi qui prévoit d'ajouter un nouveau Chapitre 2quater dans la loi modifiée du 25 février 1979, aux fins de préciser cette aide.

Le dernier des objectifs nouveaux consiste en la création d'un Observatoire de l'habitat, afin que le Gouvernement puisse disposer d'informations fiables sur le fonctionnement du marché du logement et de ses différentes composantes et d'être ainsi en mesure de mieux orienter ses actions futures en la matière.

Le Conseil d'Etat, tout en reconnaissant le bien-fondé, voire même la nécessité, de la collecte et de l'analyse de données statistiques et d'autres informations sur le marché du logement, et ceci en collaboration avec d'autres organisations et institutions, estime toutefois que ces tâches devraient relever tout naturellement de celles incombant au ministère compétent. En conséquence, il émet des sérieux doutes sur l'opportunité de créer un tel Observatoire au moyen de structures spécifiques, comme développé aux considérations générales ci-avant et il propose de supprimer ce point h). En effet, la mise en place d'un tel Observatoire de l'habitat à créer auprès d'un département ministériel ne nécessite aucune intervention du législateur.

Article 3

Cet article a pour objet d'insérer après l'article 2 de la loi un nouveau chapitre *1bis* libellé comme suit: „*Chapitre 1bis: Observatoire de l'habitat*“. Dans l'optique du Conseil d'Etat, il convient de supprimer cet article.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet de refixer le montant maximal de la garantie prévue à la dernière phrase de l'article 9, alinéa 2 de la loi modifiée, en portant celui-ci de 12.500 euros à 18.750 euros, correspondant au nombre cent de l'indice de synthèse des prix de la construction établi par le Service central de la statistique et des études économiques. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette augmentation puisque ce montant maximal est resté inchangé depuis 1979. Quant à la rédaction de l'article, il y a lieu de remplacer à la première phrase les termes „à libeller“ par „libellé“.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet de compléter les critères d'octroi de primes en faveur de logements tels que prévus à l'article 11 de la loi par un critère additionnel précisant que les primes „peuvent également être différenciées suivant le type de construction du logement reflétant la surface du sol occupé“. Cette modification résulte du souci d'une meilleure valorisation de l'espace rare à bâtir au Grand-Duché. Le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte proposé, tout en faisant remarquer qu'un règlement

grand-ducal, prévu déjà au dernier alinéa de l'actuel article 11 de la loi modifiée pourra préciser les conditions et modalités en relation avec le nouveau critère introduit.

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet d'insérer, après l'article 14*bis* de la loi modifiée, un nouveau chapitre au libellé „*Chapitre 2ter: Aide d'épargne-logement généralisée*“. Aux termes de ce nouvel article 14*ter* à insérer dans la loi modifiée, une aide sous forme d'épargne-logement est introduite sous forme de versement en faveur de chaque nouveau-né d'un montant de 100 euros sur un compte d'épargne-logement en vue d'un bénéficiaire ultérieur des aides individuelles en matière de logement, telles que prévues aux articles 3 à 10 de la loi. Les modalités d'exécution de ces nouvelles dispositions pourraient être précisées par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat a quelques doutes quant à l'efficacité des nouvelles mesures prévues, comme mentionné aux considérations générales ci-avant. Quant à la rédaction du nouvel article 14*ter*, il propose de supprimer la première phrase, qui relève davantage d'un exposé des motifs, et d'amender le texte comme suit: „L'Etat verse en faveur de chaque nouveau-né un montant de 100 euros sur un compte d'épargne-logement ...“

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet d'introduire des mesures nouvelles pour des ménages à revenu modéré ou faible qui se trouvent dans une situation financière où il est quasiment impossible pour eux d'accéder à la propriété d'un logement ou de louer un logement du secteur locatif susmentionné, et se voient donc dans l'obligation de louer un logement sur le marché du logement privé. Il est prévu que dorénavant une aide étatique au financement de la garantie locative pourra également être envisagée en pareille situation.

A la fin du nouvel article 14*quater*, il est prévu qu'un règlement grand-ducal prévoit non seulement les conditions et les limites relatives à cette nouvelle aide, mais également les sanctions applicables en cas d'inobservation des conditions et modalités d'octroi de l'aide.

Le Conseil d'Etat rappelle que les sanctions ne peuvent être fixées que dans un texte de loi et non dans un règlement grand-ducal et demande donc aux auteurs du projet de loi de modifier le texte du projet de loi en ce sens, notamment en s'inspirant des dispositions actuellement déjà prévues au dernier alinéa de l'article 31 de la loi modifiée de 1979. Sinon il se verra, le moment venu, dans l'obligation de prononcer une opposition formelle à ce sujet.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose d'amender la fin de l'article 14*quater* comme suit:

„... dans les limites déterminées par règlement grand-ducal.

En cas d'inobservation des dispositions visées ci-avant, l'aide octroyée est remboursable au Trésor par le bénéficiaire au taux de l'intérêt légal en matière civile et commerciale.“

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article, conformément aux dispositions de l'article 2 du projet, introduit la nouvelle dénomination pour le „Fonds pour le logement à coût modéré“, à savoir celle de „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ dans certains articles de la loi modifiée.

De l'avis du Conseil d'Etat, il convient de s'assurer que cette nouvelle dénomination soit introduite dans la loi de façon générale et à tous les endroits où cela s'impose, sans oubli et il propose en ce sens d'amender cet article comme suit:

„**Art. 7.** Dans la loi, les termes „fonds pour le logement à coût modéré“ sont chaque fois remplacés par les termes „fonds pour le développement du logement et de l'habitat“.“

Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Cet article modifie l'article 17 de la loi modifiée qui précise les conditions qui sont à remplir pour l'octroi des aides à la construction d'ensembles, en introduisant une terminologie plus appropriée en matière d'aménagement du territoire et en assouplissant certaines conditions en vue de favoriser la mixité sociale des quartiers et le brassage des populations.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant au texte proposé.

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet de remplacer les mots „logement social“ par le mot „logement“ dans certains articles de la loi modifiée du 25 février 1979 où une telle modification s'impose au vu de la nouvelle orientation poursuivie par les auteurs du projet de loi.

Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet de modifier l'article 20 de la loi en remplaçant sous le point f) les termes „pour travailleurs immigrants“ par les termes „pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile“, et ce en conformité avec la terminologie retenue à l'article 1er du projet de loi. Le Conseil d'Etat relève que les textes proposés ne mentionnent pas les familles des travailleurs étrangers ou des demandeurs d'asile. Il estime que, sous réserve du respect des dispositions légales et réglementaires en la matière, la construction de logements appropriés devrait tenir compte également des cas éventuels des familles des travailleurs étrangers ou des demandeurs d'asile.

En outre, cet article prévoit l'ajout de deux points g) et h) nouveaux, et ce parallèlement à ce qui est prévu au nouvel article 1er. Afin d'assurer le parallélisme des textes, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante pour le point g):

„g) la construction de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire;“

Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)

Cet article porte sur les modifications de l'article 23 de la loi. Au point 3°, le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „après l'alinéa 1er“ par „après l'actuel alinéa“ puisque dans le texte actuel il n'y a qu'un seul alinéa.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Cet article, qui prévoit l'insertion d'un article 26bis nouveau dans la loi, ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet de modifier l'article 27, alinéa 1er de la loi modifiée de 1979 dans le sens d'un relèvement substantiel du montant maximum de l'aide étatique en vue d'inciter les promoteurs publics à créer un parc locatif soumis au régime de la loi susmentionnée.

Quant à la rédaction de l'alinéa 1er de l'article 27, le Conseil d'Etat est à se demander s'il convient encore de spécifier en fin de phrase qu'il s'agit de personnes handicapées physiques plutôt que de se référer, de façon plus générale, aux personnes handicapées pour ne pas exclure d'autres handicapés. Il propose dès lors de supprimer le mot „physiques“.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler quant au texte du deuxième alinéa nouveau qui prévoit des montants maxima spécifiques lorsque le promoteur public est une commune. Toutefois, afin de faire ressortir qu'il y a insertion d'un nouvel alinéa, le Conseil d'Etat propose d'amender l'article 14 (13 selon le Conseil d'Etat) comme suit:

„**Art. 13.** A l'article 27, l'alinéa 1er est remplacé par les deux alinéas suivants: ...“

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Cet article introduit une disposition nouvelle à l'article 28 de la loi modifiée de 1979 qui, par analogie à la disposition disant que 40 pour cent des logements réalisés dans le cadre d'un projet de construction d'ensembles peuvent être librement vendus sur le marché privé, prévoit la possibilité de soumettre certains logements locatifs exceptionnels à la législation sur les baux à loyer, ce qui favoriserait la mixité sociale également dans le secteur locatif.

Le Conseil d'Etat, tout en approuvant la disposition nouvelle, estime cependant qu'il échet de prévoir également en cas de location un seuil maximum pour de tels types d'appartements aux fins d'éviter de s'écarter trop des objectifs premiers à poursuivre en matière d'aide au logement. A défaut d'autres

repères, il propose d'insérer la clause de maximum 25 pour cent, de sorte que la fin de cet alinéa est à amender comme suit:

„... peuvent désigner jusqu'à 25 pour cent des logements de leur parc locatif qui ...“

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

Compte tenu de l'observation déjà faite ci-avant, le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme „logis“ par celui de „logement“. En outre, le point 2 est à amender, en fonction des modifications déjà proposées à l'article 1er, comme suit:

„2. logements destinés à l'hébergement d'étudiants, de stagiaires, d'apprentis en formation, de personnes en formation continue, de scientifiques et d'experts en mission temporaire.“

Article 18 (17 selon le Conseil d'Etat)

Cet article abroge l'article 30a qui prévoit qu'un crédit global est prévu pour les participations de l'Etat aux acquisitions situées en dehors des constructions d'ensembles. Aucune justification n'est donnée à ce sujet par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'Etat peut néanmoins marquer son accord puisque la disposition visée lui paraît superfétatoire, compte tenu des procédures à respecter lors de l'adoption de la loi budgétaire et compte tenu des limites maximales inscrites directement dans la loi modifiée de 1979.

Article 19 (18 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet d'insérer deux articles 30bis et 30ter nouveaux relatifs à la participation étatique au prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs par des associations sans but lucratif ou par des employeurs en faveur de leurs travailleurs étrangers. Il en est de même à l'adresse de fondations, fabriques d'église, communautés religieuses, hospices civils ou offices sociaux, sous certaines conditions. En outre, le terme „logis“ est à remplacer par le terme „logement“.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte proposé.

Article 20 (19 selon le Conseil d'Etat)

Cet article modifie l'article 54 de la loi modifiée de 1979 prévoyant l'institution d'un établissement public dénommé fonds pour le logement à coût modéré. Le nouveau texte tient compte de la nouvelle dénomination du Fonds.

Article 21 (20 selon le Conseil d'Etat)

Cet article spécifie les missions incombant au nouveau „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“, compte tenu de l'élargissement du domaine de compétences lui dévolues, en particulier au-delà de la simple création de logements subventionnés.

Le Conseil d'Etat éprouve quelques hésitations à suivre les auteurs du projet de loi lorsqu'ils préconisent une extension aussi prononcée des missions et compétences du „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“. Tout en reconnaissant le mérite d'ouvrir le champ d'action tel que prévu actuellement, il craint qu'il n'y ait risque de concurrence déloyale avec le secteur privé dans certains domaines et que le droit d'intervention des pouvoirs publics ne devienne excessif.

En outre, il estime que le succès des nouvelles initiatives dépendra dans une large mesure des capacités de collaboration étroites entre tous les acteurs impliqués en matière de logement et d'aménagement dans le cadre du développement urbain et rural, en particulier les communes.

Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il sur la nécessité d'appliquer une politique d'action prudente par le Fonds et d'assurer, dès le départ, des mécanismes et procédures sérieux de suivi et de contrôle quant aux activités futures du Fonds, aux fins de parer à des activités risquant de se situer au-delà des objectifs directs poursuivis par le législateur et d'éviter des duplications voire même des conflits d'intérêt avec d'autres institutions et organes, tant publics que privés.

C'est en ce sens qu'il estime indispensable de préciser que les actions futures du Fonds doivent s'insérer dans le cadre légal et réglementaire prévalant en matière de développement urbain et rural ainsi que d'aménagement du territoire. Aussi propose-t-il d'amender la première phrase du futur article 55 de la loi modifiée comme suit:

„L'action du fonds, dans le cadre du programme annuel ou pluriannuel prévu à l'article 18 et dans le respect des dispositions légales et réglementaires en matière de développement urbain et rural ainsi que d'aménagement du territoire consiste dans les missions suivantes:“

Quant à l'avant-dernier tiret, le Conseil d'Etat estime que le fait de „réduire le coût de revient des logements destinés à la vente et/ou à la location“ constitue un objectif important et évident à poursuivre avec tous les moyens et par tous les acteurs impliqués et qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une mission proprement dite du Fonds. Il propose dès lors de supprimer ce tiret.

Article 22 (21 selon le Conseil d'Etat)

Cet article porte modification de l'article 61 de la loi modifiée de 1979 concernant l'administration du Fonds.

Tout en marquant son accord au texte proposé pour les trois nouveaux premiers alinéas de cet article, le Conseil d'Etat relève en particulier la disposition nouvelle interdisant à des fonctionnaires d'assumer à la fois des fonctions de gestion au sein de l'établissement et des fonctions de surveillance de ce même établissement au ministère de tutelle et s'inspirant d'une formule analogue proposée par le Conseil d'Etat à l'occasion d'autres projets de loi antérieurs.

Sous le bénéfice des observations et amendements qui précèdent, le Conseil d'Etat marque son accord au texte du projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 juillet 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(10.7.2002)

Par sa lettre du 21 juin 2002, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

La Chambre des Métiers voudrait attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que les délais très tendus pour se prononcer sur le projet de loi ne garantissent pas de rendre un avis dans la sérénité nécessaire dans une matière aussi importante pour la vie économique et sociale du pays.

Elle donne à penser que le programme d'action „Logement“ a été arrêté fin de l'année dernière et que les auteurs ont mis plus de six mois pour finaliser une modification de la loi de 1979 concernant l'aide au logement, alors qu'ils n'accordent que l'espace de quelques jours aux chambres professionnelles pour aviser le projet de loi. Elle estime qu'une telle pratique ne relève pas de la bonne technique législative.

*

1. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

D'un point de vue formel, la Chambre des Métiers regrette qu'elle ne dispose pas d'une version coordonnée de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après la „loi de 1979“), ce qui rend malaisée son analyse. Par ailleurs, les modifications matérielles (organisation et économie du texte) sont telles qu'un remaniement complet de la loi s'était imposé, mais il semble que les auteurs, dans toute leur hâte à bâcler le texte, n'ont pas eu le temps pour effectuer un travail législatif correct.

La Chambre des Métiers remarque que les auteurs du projet de loi font référence dans leur exposé des motifs à des mesures législatives concernant la réforme de la loi sur les baux à loyer comme une des mesures essentielles pour combattre la pénurie de logements invoquée. Si la modification de la présente loi s'arrogé le caractère d'urgence invoqué afin de résorber la pénurie de logements, la Chambre insiste à ce que la réforme de la législation sur les baux à loyer soit attaquée avec la même diligence. Or, il semble que les responsables de la politique du logement veulent laisser du temps au temps en matière de modification de la loi sur les baux à loyer.

Si la Chambre des Métiers ne peut que féliciter les responsables politiques des mesures projetées tendant à accroître l'offre de logements et de terrains à bâtir à travers une politique fiscale incitative, mesures que la Chambre des Métiers a favorablement accueillies dans son avis du 3 juillet 2002 sur les projets en cause, elle ne peut que mettre en garde les décideurs politiques contre une politique du logement trop axée sur la demande. En effet, une telle stratégie, tâchant de rendre solvable une partie de la demande, risque de renforcer la hausse des prix de l'immobilier et de stimuler encore davantage la spéculation foncière. En revanche, une politique visant à augmenter l'offre de logements et de terrains à bâtir conduira à terme à une baisse de ces prix ou, tout au moins, à leur stabilisation au niveau actuel. Par conséquent, la politique du logement, telle qu'elle se matérialise dans la loi de 1979 et le projet sous avis, risque de produire des effets contre-productifs, en renchérissant les prix pour les franges de population ne bénéficiant pas des aides y prévues.

1.1. Aide au logement et aménagement du territoire

Un des objectifs de la modification de la loi de 1979 concernant l'aide au logement est, d'après l'exposé des motifs, la réalisation d'habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité. Ainsi, la dénomination du „Fonds pour le logement à coût modéré“ est changée en „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“. Ce changement de nom permettra, de la sorte, de mieux afficher vers l'extérieur la volonté du Fonds d'œuvrer en faveur des quartiers de ville et d'agglomérations de haute qualité.

La Chambre des Métiers remarque que le projet de loi, par le changement de sa désignation, attribue à cet établissement public une mission spécifique dans le domaine de l'aménagement du territoire, en l'occurrence la responsabilité pour le développement du logement et de l'habitat, activité hautement structurante dans le cadre de l'organisation spatiale, sans que le plan sectoriel „logement“ prévu par le plan directeur de l'aménagement du territoire n'ait été ni finalisé ni présenté aux instances concernées. La seule indication concernant le plan sectoriel „logement“ se trouve dans la fiche financière accompagnant le projet de loi et énumérant les missions de l'Observatoire de l'habitat.

Par ailleurs, une autre donne de la structuration de l'espace hautement liée au développement du logement et de l'habitat est la mobilité des citoyens et par conséquent les planifications des infrastructures de communication et de transports. Ainsi, l'extension de la mission du Fonds aura des conséquences non négligeables sur la façon de réaliser l'aménagement du territoire.

Or, la politique de l'aménagement du territoire n'est pas, d'après la Chambre des Métiers, une série de politiques sectorielles mises de bout à bout sans rapport entre elles, mais, au contraire, une politique de l'aménagement du territoire bien pensée doit englober toutes les politiques qui conduisent à la structuration de l'espace.

Voilà pourquoi, elle voudrait revenir à une proposition qu'elle avait déjà formulée dans ses commentaires concernant le programme d'action „Logement“ du début de l'année et présentée à la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des Députés. Ne serait-il pas plus avantageux de réunir le département de l'aménagement du territoire et le département du logement au sein d'un même Ministère afin que la coopération puisse être plus aisée et fructueuse et que la politique du logement, et notamment du logement social, puisse ainsi s'inscrire dans une logique de développement durable, et plus particulièrement dans une politique coordonnée de l'aménagement du territoire?

Dans la même optique d'un aménagement du territoire bien pensé et d'une politique réfléchie du foncier, il s'agit, d'après la Chambre des Métiers, de réformer la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. En ne modifiant que la loi de 1979, les responsables politiques, d'une part, isolent un élément spécifique, celui du logement (social), d'un débat autrement plus complexe, et, d'autre part, risquent de mener une politique d'aménagement du territoire non intégrée. Dans cet ordre d'idées, la Chambre des Métiers regrette que, vu les enchevêtrements de ces deux lois, les responsables politiques n'aient pas procédé à une réforme concomitante de la loi de 1937 et de celle de 1979.

1.2. La pénurie de logements: un problème réel?

La „pénurie“ de logements constitue un thème récurrent et souvent médiatisé ces dernières années, alors qu'aucun des protagonistes à ce débat n'a à ce jour prouvé ni l'existence même du phénomène, ni d'ailleurs son ampleur. La Chambre des Métiers est d'avis que si pénurie il y a, il s'agit d'une pénurie de logements appropriés ou de ce que les citoyens perçoivent comme étant approprié à leurs besoins.

Or, il semble que cette „pénurie“ soit en grande partie causée par des durées excessives des procédures d'autorisation de construire émanant des administrations communales ou des procédures liées à la réalisation des plans d'aménagement particulier relevant de la double compétence des communes et du Ministère de l'Intérieur et les lourdeurs générées par le cadastre vertical. En effet, les premiers résultats d'une récente enquête menée par l'Association Luxembourgeoise des Organisations de la Construction (ALOC) font apparaître une surface destinée à des fins de logement actuellement en cours d'autorisation d'environ un million (1.000.000) de mètres carrés, ce qui correspond à plus de 5.000 appartements et 800 maisons unifamiliales. Cet indicateur démontre que la discussion sur la pénurie de logements est certainement à relativiser et que le phénomène est en partie imputable aux procédures administratives, quoique nécessaires, mais excessivement lentes.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande, sans en contester le bien-fondé, s'il ne faudrait pas simplifier les procédures d'autorisation de construire, afin d'en raccourcir les délais. D'autre part, elle estime qu'une meilleure dotation des services compétents en ressources humaines et matérielles serait de rigueur. Ainsi pourrait-on envisager, dans les communes dépassant un certain nombre d'habitants, un renforcement des structures responsables de la délivrance des autorisations de construire.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers doute du caractère urgent des mesures à engager parce que la hausse de la demande de logements au Luxembourg, qui s'accroît sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs:

- une croissance quasi continue de la population résidente;
- un changement dans les modes de vie. Ainsi la taille des ménages a-t-elle au fil des dernières décennies baissé, ce qui a induit une hausse de la demande de logements, toutes autres choses restant égales par ailleurs. Ce phénomène est, entre autres, lié à l'augmentation progressive du taux de divortialité; qui par définition constituent des évolutions démographiques lentes et à long terme.

1.3. Augmenter le parc locatif

Un autre objectif du projet de loi est l'augmentation du parc locatif public. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers consent à ce que la création et la gestion de logements locatifs à coût modéré soient du ressort des promoteurs publics, étant donné que le logement locatif social se base sur des critères sociaux, notamment la situation économique et sociale du locataire, et non sur les caractéristiques propres du logement. Mais elle insiste à ce que la création de logements locatifs privés reste clairement du ressort du secteur privé et doit être soutenue par des mesures efficaces. Ainsi, elle persévère à exiger l'adaptation rapide de la loi sur les baux à loyer, surtout en ce qui l'abandon de la différenciation entre les logements datant d'avant la guerre respectivement d'après la guerre.

En ce qui concerne l'initiative privée en matière de création et de gestion de logements à coût modéré, la Chambre des Métiers se demande s'il n'était pas nécessaire de réaliser un audit sur ce type de marché en vue de déterminer les raisons pour lesquelles les promoteurs privés ne s'intéressent pas aux opportunités du logement à coût modéré, alors que les mêmes règles s'appliquent pour les promoteurs privés et publics.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1:

L'article 1er prévoit une extension de l'objet de la loi de 1979.

La Chambre des Métiers salue le fait que les auteurs du projet de loi inscrivent dans l'article premier parmi les objectifs du projet de loi la promotion du droit au logement, qui est considéré par tous, y inclus la Chambre des Métiers, comme un droit fondamental de l'homme. Elle constate néanmoins qu'ils ne précisent, ni dans l'exposé des motifs ni dans le commentaire des articles, ce qu'ils entendent par droit au logement.

Est-ce que ce droit de l'homme fondamental que représente le droit au logement implique:

- que l'Etat est tenu de construire des logements pour toute la population;
- que l'Etat doit fournir gratuitement un logement à quiconque le demande;

- que l'Etat doit exclusivement se charger d'assurer ce droit à tous sans laisser jouer le libre marché dans ce domaine.

La Chambre des Métiers aurait pu apprécier, à sa juste valeur, l'objectif fondamental de la promotion du droit au logement si les auteurs du projet de loi avaient précisé et spécifié plus amplement ce droit. S'ils comprennent par promotion du droit au logement les responsabilités de l'Etat énoncées ci-dessus, la Chambre des Métiers ne peut aucunement souscrire à l'inscription d'un tel objectif dans le corps du projet. Voilà pourquoi elle insiste à ce que les auteurs expliquent et précisent leurs raisonnements et développements.

En ce qui concerne les autres objectifs de la loi de 1979 qui sont nouveaux, la Chambre des Métiers renvoie à ses remarques formulées dans la suite du présent avis.

Ad article 2:

Cet article tient compte du changement de la dénomination du Fonds pour le logement à coût modéré en „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“. Le projet prévoit en outre la mise en œuvre des mesures suivantes:

- l'introduction du carnet de l'habitat;
- la création d'une aide étatique pour soutenir le financement privé de la garantie locative exigée par les bailleurs;
- et la création d'un Observatoire de l'habitat.

La Chambre des Métiers soutient l'introduction du carnet de l'habitat. Elle est cependant d'avis que l'élaboration de cet instrument, pour être efficace et applicable pour le secteur de la construction, devra se faire en collaboration étroite avec les milieux professionnels concernés qui demandent à être impliqués dans la rédaction d'un règlement grand-ducal ad hoc.

En ce qui concerne les deux autres mesures, la Chambre des Métiers se permet de les analyser dans la suite du présent avis.

Ad article 3:

Cet article prévoit la création d'un Observatoire de l'habitat ayant pour tâche principale de collecter des informations fiables sur le fonctionnement du marché du logement et de ses différents composants et d'élaborer des statistiques y relatives, en collaboration avec d'autres institutions et organismes.

La Chambre des Métiers donne à considérer que le marché du logement constitue un marché très complexe en raison de la multitude d'acteurs y intervenant, de la diversité des produits y offerts (types de logement, localisation géographique, types de matériaux de construction ...), ainsi que de la multitude de contraintes économiques, sociales, financières et écologiques dont il convient de tenir compte. L'objectif que se fixent les auteurs du projet constitue donc un enjeu de taille. Dès lors, les ressources mises à sa disposition devront être à hauteur de ces enjeux. La Chambre des Métiers soutient cette initiative tendant à rendre plus visibles les mécanismes caractérisant ce marché, alors qu'elle se doit de constater que le marché du logement fait de nos jours trop souvent l'objet d'analyses superficielles, de sorte que des conclusions erronées pourraient s'en dégager, comme le démontre à merveille le débat mené autour de la prétendue pénurie de logements.

En ce qui concerne la composition de l'Observatoire, à arrêter par règlement grand-ducal, la Chambre des Métiers se doit de souligner, dès à présent, qu'elle ne devra en aucun cas se limiter aux services étatiques et communaux concernés, auquel cas elle devrait s'opposer formellement à la création d'un tel Observatoire. En effet, la Chambre des Métiers, représentant, entre autres, les intérêts du secteur de la construction et du bâtiment, principal acteur du marché du logement privé, demande d'ores et déjà d'être impliquée dans les travaux de l'Observatoire de l'habitat.

Ad article 4:

Le projet de loi se propose d'adapter le montant maximal de la garantie étatique de 12.500 euros à 18.750 euros au nombre indice cent de l'indice de synthèse des prix de la construction établi par le Statec.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers émet de sérieux doutes quant à l'efficacité d'un système d'aides directes et indirectes à destination des ménages dans une situation où le marché immobilier connaît une évolution dynamique. En effet, la Chambre des Métiers est d'avis que seule une poli-

tique visant à accroître l'offre de terrains et d'immeubles ne peut à terme conduire à un apaisement au niveau du prix des logements. Ainsi, la récente série de projets de lois et de règlements grand-ducaux en matière fiscale va dans la bonne direction en agissant sur l'augmentation de l'offre de terrains et d'immeubles.

La politique actuelle, matérialisée par la loi de 1979, visant à subventionner la demande de logements, ne contribue qu'à renforcer la spéculation immobilière et foncière, et par là même la hausse des prix du logement. En tout état de cause, la Chambre des Métiers aurait souhaité que les responsables politiques engagent une réflexion plus approfondie sur le système d'aides tel qu'il existe actuellement au lieu d'évacuer un projet de loi y afférent en l'espace de quelques semaines.

Ad article 5:

L'article 5 prévoit un nouveau critère en matière d'octroi de primes, à savoir le taux d'occupation du sol, à définir dans le cadre du règlement grand-ducal prévu à l'article 11, alinéa 3, de la loi de 1979.

Si la Chambre des Métiers approuve ce nouveau critère qui tend à mettre en œuvre une politique de construction de logements plus économe en termes d'espace, elle renvoie, en ce qui concerne, le système d'aide proprement dit au commentaire de l'article 4.

Ad article 6:

Le projet prévoit l'introduction d'une aide d'épargne-logement généralisée en faveur de chaque nouveau-né, à hauteur de 100 euros.

L'objectif, que se sont assigné les auteurs du projet, à savoir de „rendre les gens plus conscients de l'importance d'épargner“, est inacceptable et devrait revêtir pour des pays ne connaissant pas la même prospérité économique que le Luxembourg, un caractère surréaliste. Aussi la Chambre des Métiers s'oppose-t-elle à l'introduction de cette mesure du fait qu'il ne s'agit nullement d'une mesure ciblée, ayant par exemple pour objectif de faciliter l'accès des citoyens à la propriété immobilière. A défaut d'un lien direct avec la problématique du logement, la Chambre des Métiers ne saurait, en aucun cas, approuver une telle initiative qui relève de la politique de l'„arrosoir“ et en demande la suppression pure et simple.

Les naissances vivantes s'étant élevées en 2000 à 5.723 unités¹, cette mesure générerait un coût de 572.300 euros par an, soit 11.446.000 euros sur une période de 20 ans, en extrapolant le nombre de naissances de l'année 2000. Si cette mesure avait un lien direct avec la politique du logement, elle partirait de l'hypothèse hasardeuse que la situation du marché immobilier dans plus de 20 ans – au moment où les nouveau-nés d'aujourd'hui auront atteint l'âge pour fonder leur propre foyer – restera inchangée par rapport à celle de nos jours.

Ad article 7:

L'article 7 prévoit une aide étatique au financement de la garantie locative pour les personnes devant louer un logement sur le marché locatif privé, au cas où elles n'ont pas pu obtenir un logement du secteur locatif subventionné.

La Chambre des Métiers renvoie au commentaire de l'article 4.

Ad article 8:

Cet article ne concernant qu'une modification de forme, n'appelle, de la part de la Chambre des Métiers, pas de commentaire particulier.

Ad article 9:

Le projet prévoit au niveau de l'article 9 les modifications suivantes en ce qui concerne les conditions de participation de l'Etat à la construction d'ensembles:

- les termes incorrects de „plan d'aménagement légalement établi“ sont remplacés par les notions plus appropriées de „projet d'aménagement“ et „plan d'aménagement“;

¹ Annuaire statistique du Luxembourg 2001: tableau 330; Statec

- il est renoncé à la condition que les projets de construction d'ensembles doivent comprendre, sauf dispense du Ministre, au moins 25 logements ou places à bâtir;
- dorénavant, les projets de construction doivent comprendre, sauf dispense prévue dans un programme de construction d'ensembles, au moins 10% de logements locatifs.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver les deux premières modifications. Alors que la première ne constitue qu'une modification de forme, la deuxième, en abolissant la limite minimale du nombre de logements à construire, pourra à l'avenir éviter la mise en place de „ghettos“, en introduisant la faculté de procéder à des projets de construction de taille plus réduite. En ce qui concerne la dernière modification, imposant au moins 10% de logements locatifs, la Chambre des Métiers est d'avis que l'on devra vérifier dans la pratique si cette condition permet d'atteindre l'objectif fixé par les auteurs du projet, à savoir le brassage de la population.

Ad article 10:

Cet article ne soulève, de la part de la Chambre des Métiers, pas d'observations particulières.

Ad article 11:

L'article 11 prévoit certains changements en ce qui concerne les opérations pouvant bénéficier de la participation de l'Etat:

- les termes de „demandeurs d'asile“ et „étrangers“ se substituent à celui de „immigrants“;
- le champ d'application de la participation étatique est étendu à la construction de logis pour étudiants, stagiaires et scientifiques;
- une autre extension concerne la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles.

Si la première modification n'appelle pas de commentaire, la deuxième ne saurait trouver l'assentiment de la Chambre des Métiers. En effet, la construction de logis pour étudiants, stagiaires et scientifiques, qui se révèle être une nécessité au vu des prétentions du pays au niveau de la mise sur pieds du projet „Université de Luxembourg“ – projet qui ne saurait être viable sans une participation conséquente d'étudiants, d'enseignants et de chercheurs étrangers –, n'a point de vocation sociale; cette demande pourra et devra être desservie par le marché privé. En ordre subsidiaire, si la participation étatique devait effectivement être étendue à la construction de logis pour étudiants, stagiaires et scientifiques, la Chambre des Métiers insiste sur l'inclusion au niveau du présent article de logements pour apprentis. D'une manière générale, la Chambre des Métiers se doit de mettre le doigt sur un manque flagrant d'infrastructures d'accueil, de type internat, dans l'enseignement secondaire et secondaire technique. Or, de telles structures permettraient de solutionner, en partie du moins, les problèmes liés à la mobilité insuffisante des étudiants dans certaines régions du pays.

La Chambre des Métiers peut toutefois approuver l'extension du champ d'application de la participation étatique à la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles, au vu des réticences des communes à réaliser ou de voir réaliser par le Fonds du Logement ou la SNHBM de nouveaux lotissements/logements subventionnés, en l'absence d'une participation étatique importante aux frais d'infrastructures de garde ou d'éducation découlant pour les communes de l'accroissement du nombre d'habitants.

La Chambre des Métiers croit cependant déceler un illogisme dans le raisonnement des auteurs. D'un côté, l'article 9 prévoit de renoncer à la fixation d'un nombre spécifique de logements dans la définition de projets de construction d'ensembles et, de l'autre côté, les auteurs envisagent de subventionner la construction d'infrastructures de garde et d'éducation au sein de tels ensembles, qui ne font un sens qu'à partir d'une certaine dimension.

Ad article 12:

Le projet complète la liste des frais d'aménagement de terrains à bâtir que l'Etat peut prendre en charge jusqu'à 50% par l'installation de l'infrastructure de télécommunications ou d'un chauffage urbain. Pour la réalisation d'aménagements de places de jeux et d'espaces verts, la participation étatique aux frais est augmentée de 50% à 70%.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver les présentes modifications, alors que la réalisation d'aménagements de places de jeux et d'espaces verts ne constituait pas un enjeu prioritaire dans

l'esprit du législateur en 1979. De nos jours, de telles infrastructures revêtent en effet un rôle plus important qu'à l'époque, en ce sens que lors de la construction de logements, un accent particulier est désormais mis sur l'aspect de la convivialité.

Ad article 13:

L'Etat entend participer aux frais de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles. Le présent article fixe le montant maximal de la participation étatique à 50% desdits frais.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver les présentes modifications.

Ad article 14:

Le montant maximal de l'aide étatique en ce qui concerne la construction ou l'acquisition de logements destinés à être loués sous le régime de la loi de 1979, est fondamentalement augmenté, à savoir de 40% à 70% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués.

La Chambre des Métiers renvoie au commentaire de l'article 4.

Ad article 15:

Cet article ne soulève, de la part de la Chambre des Métiers, pas d'observations particulières.

Ad article 16:

Le projet sous avis prévoit que l'Etat, les communes, les syndicats de communes et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat peuvent désigner les logements de leur parc locatif qui de par leur qualité et/ou localisation exceptionnelles sont à louer conformément aux dispositions de la législation sur les baux à loyer.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers partage le souci des auteurs du texte sous avis en ce qui concerne les répercussions négatives pouvant découler d'une concentration trop importante d'une population relevant de la même situation socio-économique. Ainsi, le brassage de la population pourrait, en théorie, contribuer à atténuer des tensions sociales latentes dans des quartiers à risque. Toutefois, elle donne à considérer que les promoteurs publics, en offrant des logements locatifs soumis aux dispositions de la législation sur les baux à loyer, dans le souci de vouloir favoriser la mixité sociale, entrent en concurrence directe avec le marché privé, tout en étant subsidiés par l'Etat.

Par conséquent, la Chambre des Métiers s'oppose à la présente mesure et demande à ce que l'article 16 du présent projet soit supprimé. Elle est d'avis que le dispositif d'aide au logement a une vocation sociale, qu'il faille de ce fait opérer une distinction entre le marché du logement social et le marché du logement privé et que l'intervention de l'Etat devra se limiter au premier type de marché évoqué.

Ad article 17:

Les promoteurs publics peuvent dorénavant bénéficier d'une participation étatique pouvant aller jusqu'au 100% de la création non seulement de logis pour travailleurs étrangers seuls ou demandeurs d'asile, mais également pour ceux destinés à l'hébergement d'étudiants, stagiaires ou scientifiques.

La Chambre des Métiers se permet de renvoyer à son commentaire de l'article 11.

Ad article 18:

Cet article ne soulève, de la part de la Chambre des Métiers, pas d'observations particulières.

Ad article 19:

L'article 19 insère dans la loi de 1979 les dispositions relatives à la participation étatique au prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs par des associations sans but lucratif ou des employeurs en faveur de leurs travailleurs étrangers seuls. Ces dispositions n'avaient pas encore de base légale adéquate.

Une base légale est également donnée aux participations financières de l'Etat revenant à l'adresse des fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat, hospices civils ou offices sociaux qui procèdent à la construction et à la location de logements conformément aux dispositions prévues par l'article 30 de la loi de 1979.

La Chambre des Métiers constate qu'il existe un écart significatif entre la participation de l'Etat en cas de construction ou d'acquisition de logements réalisés par les employeurs (40%) et les autres hypothèses visées par le nouvel article 30ter (75%). Pour le surplus, elle renvoie à son commentaire de l'article 11.

Ad article 20:

L'article 54 de la loi de 1979 est modifié pour tenir compte de la nouvelle dénomination du Fonds pour le logement à coût modéré (ci-après le „Fonds“) en Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, ainsi que de ses missions qui seront plus larges à l'avenir. Pour ce qui est des missions dévolues ainsi au Fonds en matière d'aménagement du territoire, la Chambre des Métiers renvoie à ses remarques introductives.

En ce qui concerne la nouvelle dénomination du Fonds, la Chambre des Métiers se doit de tirer l'attention sur le fait que celle-ci témoigne de l'éloignement sournois du Fonds de sa mission initiale, qui revêt un caractère essentiellement social. Or, étant d'avis que le Fonds ne devra pas dépasser le cadre du logement social, elle estime la dénomination actuelle du Fonds plus appropriée aux missions qui devraient être les siennes.

En outre, la Chambre des Métiers constate que la nouvelle définition de ses missions revêt un caractère beaucoup plus large que la définition actuelle. D'après le présent projet, le Fonds pourra réaliser „toute opération de développement du logement et de l'habitat“. Selon la Chambre des Métiers, la nouvelle définition risque de mener à des dépassements, dans le chef du Fonds, du cadre des missions lui dévolues initialement – missions qui présentent un caractère essentiellement social – et risque de mener à des situations de concurrence déloyale par rapport aux acteurs privés, le Fonds bénéficiant d'aides étatiques conséquentes. Il faut noter, en outre, que le présent projet ne fait plus référence au programme annuel ou pluriannuel prévu à l'article 19 de la loi de 1979.

La Chambre des Métiers aurait souhaité que la redéfinition des tâches assumées par le Fonds, vu l'envergure de ses projets, notamment en ce qui concerne leur volet financier, fasse l'objet d'un débat plus large au lieu d'une évacuation bâclée du projet de loi y afférent en l'espace de quelques semaines.

Par conséquent, la Chambre des Métiers est d'avis que les responsables politiques devraient préserver tant la dénomination que la définition actuelles des missions du Fonds, lui attribuées par le législateur de 1979. Elle estime que, si pénurie de logements il y a, celle-ci concerne avant tout la frange de population socialement et économiquement défavorisée. Dès lors, le Fonds devrait concentrer ses efforts sur ce public – cible, afin de faciliter son accès à un logement.

Dans le contexte du mode opératoire du Fonds sur le marché de la construction, la Chambre des Métiers se doit encore une fois de répéter son opposition fondamentale contre l'exemption du Fonds en ce qui concerne les règles essentielles relatives aux marchés publics, prévue dans la dernière mouture de la réforme de la législation sur les marchés publics et exige que le Fonds soit soumis aux règles applicables à tous les autres pouvoirs adjudicateurs publics, et notamment à l'utilisation des cahiers spéciaux établis par le Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment (CRTI-B), ne serait-ce que pour subvenir au principe général de transparence en matière de marchés publics.

Ad article 21:

L'article 21 spécifie les missions incombant au nouveau Fonds.

La Chambre des Métiers s'oppose à cette extension des missions du Fonds qui dépassent de loin sa vocation sociale et risquent de produire de sérieuses interférences avec l'économie de marché. Cette crainte est amplifiée par l'aveu des auteurs du projet qui concèdent que „ces missions iront dorénavant au-delà de la simple création de logements subventionnés“.

Par conséquent, la Chambre des Métiers demande que l'article 55 de la loi de 1979 ne soit pas modifié avant qu'un débat plus large sur les missions du Fonds n'ait été engagé et clôturé.

Ad article 22:

L'article 22 prévoit une diminution du nombre de membres du comité directeur qui passe de 13 à 12. La raison en est que le nombre des organisations syndicales les plus représentatives a diminué. D'autre part, un des deux représentants du Ministère de l'Intérieur est concédé au Ministère de la Famille.

La Chambre des Métiers exige de ne pas réduire le nombre des membres du comité directeur et de remplacer le membre syndical par un représentant du ministre ayant dans ses attributions l'aména-

gement du territoire. En effet, vu que les nouvelles missions du Fonds et sa nouvelle dénomination lui imposent de s'impliquer d'une manière plus conséquente dans le domaine de l'aménagement du territoire, elle est d'avis que des compétences en matière de structuration de l'espace devraient être représentées dans le comité directeur.

Le projet prévoit en outre une disposition interdisant à des fonctionnaires d'assumer à la fois des fonctions de gestion au sein de l'établissement et des fonctions de surveillance de ce même établissement au ministère de tutelle.

En conclusion, la Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi que sous la condition expresse qu'il soit tenu entièrement compte de ses remarques et propositions.

Par ailleurs, elle doit s'insurger contre la méthode de n'accorder qu'un délai extrêmement court aux organes consultatifs pour rendre leurs avis dans une matière aussi importante d'un point de vue économique et social. Afin de permettre un débat démocratique et aussi large que possible, elle aurait voulu disposer d'un délai plus conséquent que celui lui accordé par les responsables de la politique du logement.

Luxembourg, le 10 juillet 2002

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER

4908/03, 4977/05

N^{os} 4977⁵
4908³

CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT

(1.10.2002)

La Commission se compose de: M. Ady JUNG, Président; M. Norbert HAUPERT, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, MM. Jeannot BELLING, Lucien CLEMENT, Mars di BARTOLOMEO, Robert GARCIA, Jean-Pierre KOEPP, Jos SCHEUER, Marco SCHROELL et Claude WISELER, Membres.

*

I. INTRODUCTION

Fin 2001 le Conseil de Gouvernement a adopté un programme d'action „Logement“ présenté par le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement. Ce programme, qui s'inscrit parfaitement dans le cadre de la déclaration gouvernementale de 1999, comprend une dizaine d'axes et propose quelque trente actions. La mise en oeuvre de ce programme se fera principalement par des mesures à prendre au niveau du département du Logement en étroite collaboration avec d'autres départements ministériels et les autorités communales. La concrétisation de certaines mesures, notamment celles à prendre sur le plan fiscal, les mesures concernant la loi sur les baux à loyer, les mesures concernant l'aide au logement et celles de nature budgétaire, nécessite l'intervention de la Chambre des Députés.

Par une loi du 30 juillet 2002 le législateur a déjà voté différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. Le projet sous rubrique constitue la seconde étape dans la réalisation des mesures à prendre sur le plan législatif, à savoir les mesures concernant les aides au logement. Ces aides font l'objet de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement que le présent projet propose d'amender.

Le 4 juillet 2001 l'honorable député Mars Di Bartolomeo avait interpellé le Gouvernement sur la politique du logement. A cette occasion, neuf motions avaient été déposées par différents députés. A l'issue de cette interpellation, la Chambre décida d'organiser un débat d'orientation sur la politique du logement au Grand-Duché et de traiter les motions dans le cadre de la préparation de ce débat.

*

II. ANTECEDENTS

Le 30 janvier 2002, l'honorable député Mars Di Bartolomeo a déposé à la Chambre une proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

En date du 2 juillet 2002, le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

Le 17 juin 2002, la Commission a eu un échange de vues sur la proposition de loi et la prise de position du Gouvernement. La majorité des membres s'est ralliée à la prise de position du Gouvernement.

Le 24 juin 2002 déjà, le Ministre avait présenté l'avant-projet de loi à la Commission des Classes Moyennes, du Logement et du Tourisme. A cette occasion la Commission a chargé le député Norbert Hauptert du rapport sur le projet de loi.

Lors de la réunion du 2 juillet 2002, la Commission a examiné ledit projet de loi.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre de Commerce le 3 juillet 2002, par la Chambre de Travail le 8 juillet 2002, par la Chambre des Métiers le 10 juillet 2002 ainsi que par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 27 septembre 2002. Le Conseil d'Etat a rendu son avis sur le projet et la proposition de loi le 9 juillet 2002.

En date du 17 juillet 2002, la Commission a analysé les différents avis. Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission lors de sa réunion du 27 septembre 2002 et adopté le 1er octobre 2002.

*

III. LA SITUATION SUR LE MARCHE DU LOGEMENT

Le problème du logement au Grand-Duché se situe sur deux plans différents: celui du coût élevé du logement en propriété d'une part, et celui de la pénurie de logements locatifs d'autre part. Le renchérissement de la construction est dû avant tout à l'explosion des prix des terrains à bâtir qui est le résultat de l'inadéquation entre l'offre et la demande. En ce qui concerne la pénurie d'habitations sur le marché du logement locatif, elle est surtout imputable à un manque d'attractivité dans ce genre d'investissement dû à son faible rendement par rapport à celui d'un investissement financier. Malgré une demande réelle pour le logements locatif, l'offre adéquate pour satisfaire cette demande fait défaut.

Les facteurs susceptibles de provoquer un décalage entre l'offre et la demande de logements sont essentiellement de nature socio-économique et démographique. Ainsi du côté de la demande de logements, l'évolution de la population apparaît-elle comme un facteur clé. Du côté de l'offre de logements, le nombre de logements achevés ainsi que les coûts du logement traduisent en quelque sorte la façon dont le marché du logement répond à cette demande.

1. La demande de logements

a. Evolution de la population luxembourgeoise

Les éléments qui exercent une forte pression sur le secteur du logement sont d'une part la croissance de la population du Grand-Duché et sa répartition géographique inégale, et d'autre part la diminution de la taille des ménages.

Depuis le début des années 80 la population du Grand-Duché est toujours croissante. Au 1er février 2001, le Grand-Duché comptait 439.764 habitants. Ceci correspond à une augmentation de la population totale d'environ 14,3% par rapport à 1991 et de 1,3% par rapport à 2000. Pendant la seule période de 1991 à 2001, la population du pays a connu un accroissement de quelque 57.000 habitants, ce qui correspond à une augmentation de 1,35% en moyenne par année.

Les raisons de cette évolution démographique sont principalement de nature économique. L'essor de l'économie luxembourgeoise depuis une vingtaine d'années a entraîné un besoin de main-d'oeuvre que la population indigène n'a pas été en mesure de satisfaire. Dès lors, les principaux secteurs de notre économie ont dû faire appel à la main-d'oeuvre étrangère, ce qui a entraîné une forte vague d'immigration.

D'après les études réalisées la population du pays va encore augmenter davantage, du moins si l'économie du Grand-Duché continue à se développer. Si ces prévisions s'avéraient exactes, les besoins en logement vont encore s'amplifier dans le futur et déclencher une nouvelle augmentation de la demande d'habitations.

Il convient de noter par ailleurs que la répartition géographique inégale de la population accroît le déséquilibre régional entre l'offre et la demande de logements. Ainsi, la région sud du pays, qui comprend 12 communes sur un total de 118, comptabilise 30,2% de la population sur 8% de la superficie du territoire luxembourgeois.

En 2001, on recensait au Grand-Duché 171.647 ménages, ce qui correspond à un accroissement de leur nombre de 18,6% par rapport à 1991. Parallèlement, la taille des ménages a progressivement diminué pour atteindre en 2001 le seuil de 2,56 personnes par ménage. A noter qu'au début du 20e siècle, un ménage était composé en moyenne de 5 personnes. Cette proportion a diminué à 3,6 au milieu du 20e siècle et à 2,63 au début des années 90. Ce phénomène s'explique d'une part par la tendance des jeunes à quitter leur foyer familial plus tôt pour aller vivre seuls et d'autre part, par le fait que les personnes âgées restent en général plus longtemps dans leur logement dans la mesure où elles se sentent encore en forme et peuvent dès lors elles-mêmes subvenir plus facilement à leurs besoins.

b. Evolution du nombre des autorisations de construire

Entre 1982 et 1991, le nombre des autorisations de bâtir n'a quasiment pas cessé d'augmenter, pour atteindre un niveau record en 1991 avec 4.452 unités (+78% par rapport à 1980). A partir de 1992, la situation s'est renversée. Au cours des trois dernières années le nombre d'autorisations est descendu successivement de 3.739 unités en 1999 à 3.411 unités en 2000 et à 2.846 unités en 2001 ce qui représente une régression de 16,5% en trois ans. Cette tendance semble se renverser pour l'année en cours puisque le cumul des autorisations pour le premier semestre 2002 a augmenté de 11,3% par rapport à la même période 2001.

Cette évolution s'explique en partie par le fait qu'un certain nombre de communes sont réticentes par rapport à une augmentation de la population sur leur territoire pour les motifs que les responsables communaux craignent une diminution de la qualité de vie pour leurs habitants et/ou un besoin en infrastructures nouvelles engendrant des investissements importants non suffisamment subventionnés par l'Etat. Elles sont donc réticentes à autoriser de nouveaux lotissements. Par ailleurs, les promoteurs estiment que les procédures d'autorisation sont trop complexes et trop longues ce qui se répercute sur le nombre d'autorisations accordées.

2. L'offre de logements

a. Evolution du nombre de logements achevés

Entre 1986 et 1998, 30.632 logements ont été achevés sur le territoire du Grand-Duché, correspondant en moyenne à 2.356 unités par année. Dans les années 90, ce chiffre a été dépassé avec 2.673 logements achevés en moyenne entre 1990 et 1998. En 1999, 3.007 logements ont été achevés, ce qui représente une augmentation de 16,9% par rapport à 1998.

En 1988, quelque 66% de l'ensemble des logements achevés constituaient encore des maisons unifamiliales. Dix ans plus tard, ce pourcentage a sensiblement diminué pour se situer à 36%. Quant aux appartements achevés, leur quote-part a atteint 51,5 % de l'ensemble des logements achevés en 1999.

b. Evolution du coût des logements

Au cours des deux dernières décennies, le coût des logements, et plus particulièrement celui des terrains à construire, a augmenté partout dans le Grand-Duché, mais dans des proportions inégales suivant les différentes régions. Entre 1989 et 1999 le prix d'une maison unifamiliale a augmenté de 58%, celui d'un appartement de 19% et celui d'un are de terrain à bâtir de 171%. Le niveau des prix est particulièrement élevé dans les zones urbaines notamment sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Il s'ensuit qu'il devient de plus en plus difficile de garantir l'accès à un logement convenable à un prix raisonnable.

*

IV. LE BILAN DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1. Inventaire des mesures prises

Depuis la création d'un département autonome pour le logement en 1989, le Gouvernement mène une politique active du logement, calquée sur les orientations générales arrêtées le 5 janvier 1990. Ces orientations générales constituaient la base pour l'élaboration, au fil des années, de toute une palette de mesures qui ont abouti aux résultats suivants:

- élargissement du cercle des bénéficiaires des aides étatiques aux personnes à revenu moyen et augmentation du montant des aides étatiques;
- introduction d'une bonification d'intérêt généralisée, accordée à tous les ménages ayant des enfants à charge, qui n'est liée à aucune condition de revenu ou de surface;
- introduction d'un taux de crédit logement à 0% en faveur des ménages disposant d'un revenu très faible;
- modification du système des droits d'enregistrement;
- introduction du taux de T.V.A. superréduit de 3% en matière de logement;
- modification des dispositions ayant trait à la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs et de la prime unique de l'assurance solde restant dû;
- augmentation des taux d'amortissement applicables aux immeubles bâtis, afin d'améliorer la rentabilité de l'investissement privé dans le logement locatif;
- augmentation de l'offre de logements pour la location et pour la vente réalisés par les promoteurs publics;
- constitution d'une réserve foncière à Luxembourg-Cents permettant à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), en collaboration avec le Fonds pour le logement à coût modéré (FLCM), de réaliser quelque 800 logements;
- création du Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall;
- adoption d'une nouvelle approche dans le cadre de la location de logements sociaux;
- amélioration sensible des moyens d'information du grand public par la création du Centre „Info' Logement“ et par l'institutionnalisation de la foire dite „Semaine Nationale du Logement“, laquelle a lieu tous les deux ans.

2. Le système d'aides étatiques

a. Catégories d'aides étatiques

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement opère une distinction entre deux grandes catégories d'aides étatiques, à savoir les aides à la personne (ou aides individuelles) et les aides à la pierre (ou aides aux promoteurs publics).

Parmi les aides à la personne il faut distinguer entre les aides en capital (prime de construction, prime d'acquisition, prime d'épargne, prime d'amélioration, complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil et prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes handicapées physiques), les aides en intérêts (subvention d'intérêt et bonification d'intérêt) ainsi que le remboursement de la TVA-logement.

En ce qui concerne les aides à la pierre, l'Etat est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative des communes en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir et de la construction de logements destinés à la vente ou à la location.

Les participations financières étatiques dont bénéficient les communes et autres promoteurs publics à l'heure actuelle sont les suivantes:

- 50% du coût des frais d'étude des programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique;
- 40% du coût d'acquisition des terrains en vue de constituer des réserves foncières (ou une participation aux charges d'intérêt des emprunts contractés pour l'acquisition des terrains);

- 40% du coût d'acquisition du foncier en relation avec des logements vendus sur base d'un bail emphytéotique;
- 50% des frais d'aménagement des terrains à bâtir résultant de la démolition éventuelle de bâtisses existantes, de l'installation de l'infrastructure et de l'aménagement de places de jeux et d'espaces verts;
- 100% des charges d'intérêts des emprunts contractés pour le préfinancement de l'aménagement des terrains et de la construction de logements, durant une période de 24 mois;
- 40% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à la location;
- 50% du prix de construction ou d'acquisition de logements pour personnes âgées;
- 100% du prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs pour travailleurs étrangers seuls et pour réfugiés politiques.

Les promoteurs privés peuvent bénéficier des mêmes subventions à l'exception de la participation au coût d'acquisition de terrains à bâtir et au prix d'acquisition et de construction de logements locatifs. Cependant, sur base de la loi budgétaire, l'Etat peut actuellement participer:

- a) à la réalisation de logis pour travailleurs étrangers seuls par des employeurs-bailleurs jusqu'à concurrence de 40% du coût d'acquisition et/ou d'aménagement des logis, mais avec un maximum de 6.197,34 euros par travailleur logé;
- b) aux opérations d'aménagement de logements locatifs par des associations sans but lucratif jusqu'à concurrence de 100% des travaux ne pouvant être réalisés par les associations concernées et des matériaux à acquérir.

b. L'impact financier des aides étatiques

Au cours de la dernière décennie, l'Etat a investi environ 1,2 milliard € dans le logement, ce qui représente en moyenne un investissement de l'ordre de 120 millions € par année. Le montant d'investissement total, qui est à qualifier de substantiel, se décompose comme suit:

- aides en capital: 160,2 millions €
- aides en intérêts: 421,5 millions €
- remboursement de la T.V.A.-Logement: 436 millions €
- aides à la pierre: 182,3 millions €

Le nombre des ménages ayant bénéficié ou bénéficiant des aides étatiques est aussi impressionnant:

- aides en capital: environ 29.000 ménages
- aides en intérêts: environ 38.000 ménages
- remboursement de la T.V.A.-Logement: environ 31.000 ménages.

Nonobstant ces énormes efforts menés par le Gouvernement, l'offre de logements ne peut plus satisfaire la demande. Certaines réformes retenues dans le programme d'action „Logement“ s'imposent. Le présent projet de loi, qui a pour objectif de modifier la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, s'inscrit dans le cadre des mesures arrêtées par le programme d'action logement.

*

V. LES POINTS SAILLANTS DE LA REFORME

Le présent projet de loi comporte trois grands volets à savoir la promotion de l'accès au logement, l'action en faveur de la mixité sociale et la réalisation d'habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité.

1. La promotion de l'accès au logement

Au fil des années, le logement est devenu au Grand-Duché le principal poste de dépenses des ménages. La flambée des prix dans le secteur du logement et plus particulièrement ceux des terrains à bâtir a eu pour effet qu'un grand nombre de ménages ont de plus en plus de difficultés à trouver dans

notre pays un logement adéquat à un prix raisonnable. Par ailleurs, un nombre important de ménages sont fortement endettés en raison des dépenses engagées pour l'accès à un logement en propriété. En outre, beaucoup de ménages résidant au Grand-Duché sont logés dans des conditions insatisfaisantes.

Voilà pourquoi, les auteurs du projet ont estimé qu'il s'avère indispensable d'insérer „l'accès au logement“ dans notre législation et de lui réserver une importance certaine. La loi modifiée du 25 février 1979 a déjà institutionnalisé toute une palette de mesures visant la mise en oeuvre de l'accès au logement. Ces mesures seront adaptées et complétées par le biais du présent projet de loi.

a. Augmentation du parc locatif public

A l'heure actuelle, le parc de logements locatifs public s'élève à 4.058 unités, ce qui constitue seulement 3,4% du total des logements et 11,43% du parc de logements locatifs. Le parc locatif soumis au régime de la loi de 1979 (logements loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées physiques) s'élève en tout à 2.966 unités, équivalent à 2,5% de l'ensemble du parc des logements.

La loi de 1979 favorise la création d'un parc locatif par les promoteurs publics par le biais d'un subventionnement étatique de 40% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à la location. Cependant, beaucoup de communes sont réticentes en ce qui concerne la mise en place d'un parc approprié de logements locatifs subventionnés en mettant en exergue des contraintes financières y résultant.

C'est pourquoi le projet prévoit d'augmenter substantiellement les moyens financiers mis à la disposition des promoteurs publics. L'Etat pourra ainsi à l'avenir participer à raison de 70%, voire même à 75% du prix de construction ou d'acquisition d'habitations destinées à la location. L'objectif est d'inciter notamment les communes à participer plus activement à la création de logements locatifs et de les aider à assumer leurs responsabilités dans la réalisation de l'objectif de l'accès au logement sur le plan local. Dans le même ordre d'idées, le projet prévoit que l'Etat pourra à l'avenir participer jusqu'à raison de 50% du prix de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles et de 70% du coût d'aménagement de places de jeux et d'espaces verts.

b. Introduction d'une garantie locative de l'Etat

Les personnes à la recherche d'un logement locatif sur le marché privé sont souvent exposées à des dépenses considérables qui s'élèvent en principe à environ cinq fois le loyer mensuel, dont 3 loyers à titre de caution locative, un mois de loyer à payer d'avance et un mois de loyer à titre de frais d'agence.

Vu qu'il existe un important déséquilibre entre l'offre et la demande de logements locatifs à loyer modéré, et que l'accès au parc locatif public soumis au régime de la loi de 1979 ne saurait être garanti à tous les demandeurs à bref délai, le projet prévoit la mise en place d'une garantie locative de l'Etat qui devra faciliter la location d'un logement sur le marché privé aux ménages qui ne disposent que d'un revenu modeste.

c. Introduction d'une aide d'épargne-logement généralisée et réactivation de la garantie de l'Etat

Lorsqu'un particulier veut contracter un emprunt auprès d'un institut financier en vue de l'achat, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration d'une habitation, l'institut lui demande des garanties soit sous forme d'un préfinancement au moyen de fonds propres d'une partie des dépenses à engager, soit sous forme d'une caution.

Dans l'hypothèse où un emprunteur ne peut fournir aux organismes prêteurs des garanties propres jugées suffisantes par ceux-ci, l'Etat est actuellement autorisé, sous certaines conditions notamment celle d'avoir épargné une certaine somme pendant un certain temps, à garantir le remboursement d'une partie des prêts hypothécaires consentis à ces personnes.

Cependant, le nombre de garanties accordées par l'Etat est extrêmement faible (il oscille autour de 22 unités par année) du fait que beaucoup de ménages n'ont pas suffisamment épargné pour pouvoir faire appel à la garantie de l'Etat. Afin de mieux faire connaître et de promouvoir l'épargne-logement et

de permettre ainsi à l'avenir à davantage de ménages de remplir les conditions relatives à l'épargne exigées pour l'obtention d'une garantie de l'Etat, le projet propose d'introduire une aide d'épargne-logement dans la législation de 1979. Dans le cadre de cette aide, l'Etat versera en faveur de chaque nouveau-né un montant de 100 € sur un compte épargne-logement. L'objectif est de faire bénéficier ces enfants de la garantie de l'Etat quand ils s'apprêteront, d'ici quelques années, à acquérir un logement.

En plus, le projet prévoit de majorer le montant maximum de la garantie de l'Etat de 12.500 € à 18.750 € (N.I. 100), ceci pour pouvoir mieux tenir compte de l'évolution du prix des terrains et de la construction depuis 1979.

2. L'action en faveur de la mixité sociale

Afin d'encourager les promoteurs publics à mettre tout en oeuvre pour redécouvrir l'habitat et pour arrêter l'éclatement des fonctions urbaines, la dispersion et la ségrégation de l'habitat, la flambée des prix du foncier, la pollution et les nuisances, le projet sous rubrique propose un certain nombre de mesures.

Ainsi, afin d'éviter une concentration accentuée de la population sur un même site, le nombre minimum de vingt-cinq unités de logement que doit actuellement comprendre en principe chaque projet à réaliser par un promoteur public sera supprimé. Par contre, dans le souci de favoriser le brassage de la population, chaque projet doit comprendre au moins dix pour cent de logements locatifs, sauf dispense à prévoir dans le programme de construction d'ensembles.

Il sera également loisible aux promoteurs publics de désigner dans leur parc locatif des logements qui, de par leur qualité et/ou localisation exceptionnelles, peuvent être loués non en fonction du règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 30 de la loi de 1979, mais en vertu des dispositions de la législation sur les baux à loyer. Inspirés par l'alinéa 3 de l'article 17 de la loi de 1979, aux termes duquel il est possible que, dans le cadre des projets réservés à la vente, le promoteur public procède – dans l'optique de garantir une certaine mixité sociale – à la vente de 40% des logements en dehors des dispositions relatives au logement subventionné, les auteurs du projet de loi estiment qu'il sera ainsi à l'avenir également possible d'oeuvrer, certes dans des limites très serrées, en faveur d'une mixité sociale dans le secteur du locatif.

La construction et la location par des promoteurs publics de logis destinés à l'hébergement d'étudiants, de stagiaires ou de scientifiques venant de l'étranger pour une durée déterminée permettra également au logement subventionné de faciliter à ces catégories de personnes l'accès au logement.

Enfin, le projet propose de donner une base légale aux participations financières de l'Etat revenant aux employeurs se proposant de réaliser des logements pour travailleurs étrangers. Tel est également le cas pour les participations étatiques à l'adresse des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat, hospices civils ou offices sociaux qui procèdent à la construction et à la location de logements qui sont loués suivant les conditions de la loi de 1979.

3. La réalisation d'habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité

Si la pénurie de logements surtout d'habitations louées dans les conditions de la loi de 1979 constitue un des problèmes de notre marché du logement, le nombre de ménages à la recherche d'un logement plus confortable, mieux situé par rapport aux infrastructures scolaires, sportives, culturelles ou de transport et bien intégré dans le milieu naturel, en est un autre, causant des soucis non moins importants aux responsables du logement. Si la construction de logements en nombre suffisant est une réponse aux problèmes, la question du développement harmonieux et durable de notre pays nécessite également une réponse aussi nette et précise.

Dans cet ordre d'idées, le projet propose de donner une base légale appropriée aux efforts menés par le Fonds pour le logement à coût modéré dans le cadre de la réalisation de ses projets d'envergure pour répondre aux besoins de la population, aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie. En effet, dès que les possibilités d'aménagement d'un site le permettent, le Fonds du logement essaye d'intégrer des espaces conviviaux aux alentours des constructions et dans les quartiers réalisés. De même, dans le cadre des projets d'envergure engendrant une certaine concentration de la population,

dont surtout des familles ayant des enfants à charge, des infrastructures spécialement étudiées pour les habitants et pour les jeunes sont généralement prévues. De cette façon il a été possible de générer à côté de la mixité sociale une mixité des fonctions urbaines pour favoriser ainsi des quartiers de ville plus solidaires et plus équilibrés, dans l'esprit d'un développement harmonieux et durable.

Les auteurs du projet de loi ont profité de l'occasion pour donner une autre dénomination au Fonds pour le logement à coût modéré, lui permettant dorénavant de mieux afficher vers l'extérieur sa forte volonté d'oeuvrer en faveur de quartiers de ville et d'agglomérations de haute qualité. Pour encourager davantage la création d'espaces conviviaux dans le cadre de projets d'envergure, la participation étatique maximale aux frais résultant de l'aménagement des places de jeux et d'espaces verts est portée à soixante-dix pour cent.

4. L'observatoire de l'habitat

Vu que le logement ne constitue pas un bien économique ordinaire, mais plutôt un élément de base conditionnant l'ensemble des autres aspects de la vie d'une population et vu que l'accès à un logement convenable est un impératif pour l'accès à d'autres droits de l'homme, les auteurs du projet avaient jugé indispensable que le Grand-Duché se dote d'un instrument de récolte et d'analyse de données adapté à la complexité du domaine en question et ils avaient proposé la création d'un Observatoire de l'habitat. Ils ont argumenté que la forte croissance de la demande, la limitation de l'offre de logements, mais également et surtout la limitation de l'espace disponible pour l'extension de l'habitat et la quasi-non-existence de données fiables sur le fonctionnement du marché du logement et de ses composants rendraient incontournables la création d'un tel observatoire. Etant donné les réserves émises par le Conseil d'Etat et la Chambre de Commerce à ce sujet, la commission, après consultation du ministère, propose de supprimer cet article du projet de loi.

*

VI. ANALYSE DES AVIS

1. Avis des chambres professionnelles

1.1. L'avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce qualifie la politique du Gouvernement menée jusqu'à ce jour de „*politique coûteuse de subventionnement de la demande*“, manquant de mesures efficaces pour promouvoir l'offre de logements. Aux yeux de la Chambre, l'aggravation du décalage entre l'offre et la demande en logements, se traduisant par une flambée des prix, aurait été provoquée non seulement par la croissance démographique, mais également par le système des aides étatiques. En fait, les aides accordées à une grande partie de la population ne feraient que gonfler la demande de logements et ne bénéficieraient en définitive qu'aux propriétaires de terrains et aux rentiers à travers la hausse des prix. Il en découlerait une spéculation au niveau des terrains à bâtir et du marché de l'immobilier.

De l'avis de la Chambre les aides revenant aux promoteurs publics, notamment aux communes, qui investissent dans l'aménagement de terrains à bâtir ou dans la réalisation de nouveaux logements destinés à la vente ou à la location constituent une des rares mesures pour augmenter l'offre de logements. C'est la raison pour laquelle elle se félicite de la proposition du projet d'augmenter ces aides. Elle insiste cependant à ce que les promoteurs privés qui font réaliser des projets subventionnés puissent également bénéficier de ces aides.

La Chambre de Commerce approuve l'introduction de la garantie locative de l'Etat dans la mesure où elle constitue une aide utile aux personnes à revenu modeste qui n'ont pas pu accéder à un logement du secteur locatif subventionné.

La Chambre est hostile à l'introduction d'une aide d'épargne logement „*du fait de l'absence de sélectivité de cet instrument, du coût élevé en découlant (estimé à quelque 350.000 € par année, s'ajoutant à un volume financier déjà important découlant de la politique du logement actuel) et de l'efficacité douteuse d'un tel instrument trop large quant à la promotion de l'accès à un logement qui doit passer par des mesures du côté de l'offre de logement*“.

La Chambre de Commerce est d'avis que la création d'un Observatoire de l'habitat pourrait *„s'avérer utile en vue de collecter davantage de données et statistiques fiables concernant le marché du logement, mais aussi l'environnement socio-économique qui détermine les besoins actuels et futurs en matière de logement“*. Ceci serait important *„compte tenu du manque actuel de données et en vue d'anticiper de nouvelles évolutions“*. La Chambre estime toutefois, qu'il ne faudrait pas créer une nouvelle structure, par contre les structures existantes, plus particulièrement le Ministère du Logement, devraient se voir accorder les moyens en vue de pouvoir réaliser les finalités d'un tel observatoire.

En ce qui concerne la *„promotion de la mixité sociale“*, la Chambre de Commerce partage la stratégie définie par les auteurs du projet de loi qui consiste à responsabiliser davantage les promoteurs publics pour *„arrêter l'éclatement des fonctions urbaines, la dispersion et la ségrégation de l'habitat, la flambée des prix du foncier, la pollution et les nuisances“*. Par conséquent, elle approuve les différentes mesures proposées dans ce contexte.

Au niveau de la *„réalisation d'habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité“*, elle se déclare d'accord avec les différents instruments proposés pour atteindre cet objectif; à savoir l'augmentation de la participation financière étatique pour la réalisation de certaines infrastructures ainsi que l'extension des missions et la nouvelle dénomination à donner au Fonds du Logement.

La Chambre de Commerce note que *„toute action politique en matière de logement doit prioritairement viser une augmentation de l'offre de logements en mettant sur le marché les capacités existantes et en accélérant les procédures d'autorisation“*. Vu la définition actuelle des périmètres de construction des communes comprenant une grande capacité de terrains à bâtir, elle propose de mettre les capacités existantes sur le marché par une accélération et une simplification des procédures d'autorisation. Dans ce contexte, l'Etat et les communes auraient une responsabilité partagée et devraient donc collaborer davantage.

Finalement, la Chambre de Commerce est d'avis que *„d'une manière générale, des projets de lotissement de nouveaux terrains à bâtir ne doivent pas être bloqués par des intérêts particuliers. Tout en respectant les principes démocratiques de base, il doit être possible de faire avancer rapidement des projets satisfaisant l'intérêt général, même si cela risque de se faire au détriment d'un intérêt particulier“*.

1.2. L'avis de la Chambre de Travail

Dans son avis du 8 juillet 2002, la Chambre de Travail salue le projet, auquel elle ne peut qu'apporter son appui.

La Chambre réclame que tous les ménages, considérés comme pauvres d'après les standards de l'Union européenne, puissent bénéficier d'un logement social. Dès lors, elle estime qu'il faudrait au moins quadrupler le nombre des logements sociaux d'après un plan décennal. En attendant la mise à disposition d'un tel logement, la Chambre de Travail est d'avis que les ménages concernés devraient pouvoir profiter d'une allocation de logement, afin de rendre plus supportable la charge du loyer qui leur serait demandée sur le marché libre.

Tout en saluant les efforts tendant à réaliser des logements d'un certain confort, la Chambre de Travail met toutefois en garde contre des coûts excessifs pour la population concernée.

Dans ce contexte, elle invite les autorités publiques *„de mieux se soucier tant du coût d'acquisition que du coût d'entretien du logement social“*. Par ailleurs, elle propose d'associer les promoteurs privés à la construction de logements sociaux, afin qu'ils puissent rapporter la preuve de pouvoir construire moins cher que le secteur public.

1.3. L'avis de la Chambre des Métiers

D'un point de vue général, la Chambre des Métiers met en garde *„contre une politique du logement trop axée sur la demande“*, qui risquerait de contribuer à une hausse des prix et de conduire à la spéculation immobilière. Seule une politique visant à accroître l'offre de logements conduirait à une baisse des prix, ou du moins, à une stabilisation du marché. Dès lors, le projet de loi risquerait de *„produire des effets contre-productifs, en renchérissant les prix pour les franges de population ne bénéficiant pas des aides y prévues“*.

La Chambre des Métiers s'interroge si la pénurie de logements constitue bien un problème réel. Elle souligne que personne n'aurait prouvé jusqu'à ce jour ni l'existence du phénomène de pénurie, ni son ampleur. S'il y avait pénurie, alors il s'agirait „d'une pénurie de logements appropriés ou de ce que les citoyens perçoivent comme étant approprié à leurs besoins“.

Considérant qu'une récente enquête menée par l'Association Luxembourgeoise des Organisations de la Construction (ALOC) ferait apparaître une surface destinée à des fins de logements actuellement en cours d'autorisation de l'ordre d'un million de mètres carrés, correspondant à environ 5.000 appartements et 800 maisons unifamiliales, il faudrait relativiser la discussion. Aux yeux de la Chambre, il faudrait rechercher les causes dans la lourdeur des différentes procédures administratives qui causeraient des délais excessifs pour la réalisation de logements. Dès lors, il faudrait simplifier les procédures administratives, afin d'en raccourcir les délais. Par ailleurs, il faudrait doter les services compétents de suffisamment de moyens humains et matériels.

En ce qui concerne l'objectif d'augmenter le parc locatif public, la Chambre est d'accord à ce que la création et la gestion de logements sociaux destinés à la location soient du ressort des promoteurs publics, par contre la réalisation de logements privés devrait rester du ressort du secteur privé. Dans ce contexte, la Chambre propose de réformer rapidement la législation sur le bail à loyer, notamment en abandonnant la différenciation entre les logements d'avant-guerre et ceux d'après-guerre.

En ce qui concerne le système des aides étatiques, la Chambre des Métiers émet des doutes quant à son efficacité et préconise de recourir davantage à des mesures augmentant l'offre de logements, comme par exemple les mesures fiscales adoptées par la Chambre des Députés le 16 juillet dernier. Toutefois, elle salue l'introduction d'un nouveau critère en matière d'octroi de primes, à savoir le degré d'occupation du sol, à définir par voie de règlement grand-ducal, car ce critère correspondrait à une „politique de construction de logements plus économe en espaces“.

Enfin, la Chambre des Métiers s'oppose à l'introduction d'une aide d'épargne-logement généralisée en faveur de chaque nouveau-né. Cette mesure ne serait pas ciblée et relèverait de la politique de „l'arrosoir“.

Vu la complexité du marché du logement, la Chambre des Métiers est en principe d'accord avec la création d'un Observatoire de l'habitat. Elle est cependant d'avis qu'il faudrait le doter des moyens nécessaires, afin qu'il puisse remplir correctement sa mission. Cet organisme ne devrait en aucun cas être exclusivement composé de représentants étatiques et communaux. Il faudrait également y associer la Chambre des Métiers en tant que défenderesse des intérêts du secteur de la construction.

La Chambre des Métiers est d'avis que la construction de logis pour étudiants, stagiaires et scientifiques, devrait relever du marché privé. Si toutefois la participation étatique devait être étendue à ces constructions, la Chambre demande que la construction de logements pour apprentis soit également subventionnée par l'Etat.

La Chambre des Métiers approuve l'extension du champ d'application de la participation étatique à la construction d'infrastructures de garde et d'éducation dans le cadre de projets de construction d'ensembles.

Elle s'oppose à la faculté que le projet de loi entend accorder aux promoteurs publics de soumettre certains de leurs logements locatifs à la législation sur le bail à loyer. Elle estime que tout en étant subventionnés par l'Etat, ces logements entreraient en concurrence directe avec le marché privé ne bénéficiant pas de subventions.

La Chambre des Métiers n'est pas favorable à une extension des missions du Fonds du Logement au-delà du logement social. Cela risquerait de conduire à des „situations de concurrence déloyale par rapport aux acteurs privés, le Fonds bénéficiant d'aides étatiques conséquentes“.

1.4. L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 27 septembre 2002, la Chambre se déclare d'accord avec le projet de loi sous rubrique, sous réserve d'un certain nombre de remarques et propositions.

La Chambre est d'avis que, mis à part le relèvement de la garantie de l'Etat pour les emprunts, qu'elle propose d'ailleurs d'augmenter à 25.000 euros, et la création d'une allocation d'épargne pour chaque nouveau-né, le projet de loi „ne prévoit aucune mesure nouvelle qui augmenterait les prestations existantes en faveur de l'accès à la propriété d'un logement“. Elle se prononce en faveur d'un relèvement du montant des différentes aides au logement, d'une adaptation des plafonds de revenus et d'une

augmentation du montant déductible fiscalement des cotisations versées aux caisses d'épargne-logement. D'une façon plus générale, la Chambre estime qu'il faudrait *„encourager – et ceci dès le plus jeune âge – l'épargne, considérée à juste titre comme une valeur morale de premier ordre, alors surtout qu'elle stimule l'esprit de prévoyance en favorisant la constitution de patrimoine, qu'est l'accès à la propriété immobilière, puisque de tout temps l'investissement dans la „pierre“ s'est révélé à la fois plus sûr et plus stable“*.

En ce qui concerne les objectifs définis par l'article 1er du projet, la Chambre émet des doutes sur la valeur juridique, le contenu et la portée de l'objectif de la promotion du *„droit au logement“*. Elle est d'avis qu'afin de mieux cerner le droit au logement, il faudrait soit l'insérer dans la Constitution, soit modifier le libellé du projet de loi. La Chambre s'interroge également sur la compatibilité de l'objectif de la *„création de logis pour étudiants, stagiaires, scientifiques, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile“*, avec le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, d'une part, et avec l'objectif de la mixité sociale, d'autre part. Tout en souscrivant à l'objectif de la *„mixité sociale et la qualité du logement de manière à ce qu'il réponde aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie“*, la Chambre estime que la notion de mixité sociale manque de précision.

Bien que la Chambre approuve l'introduction d'un carnet de l'habitat dans son principe, elle estime que les modalités et le montant des aides proposées ne seraient pas suffisamment précisées au niveau du projet de loi. Si la Chambre ne désapprouve pas la création d'un Observatoire de l'habitat, elle s'interroge cependant si ces missions ne pourraient pas être assumées par d'autres services ou administrations existantes.

En ce qui concerne le versement par l'Etat d'une somme de 100 € à chaque nouveau-né, elle est d'accord avec le principe, mais réclame une augmentation du montant proposé afin que la mesure proposée puisse avoir l'impact voulu. Enfin, elle est d'avis que l'élargissement des missions du Fonds pour le développement et de l'habitat créerait une *„situation quasiment monopolistique qui, d'un point de vue économique, n'est pas souhaitable“*.

2. L'avis du Conseil d'Etat

Tout en reconnaissant que le projet de loi comporte un certain nombre de propositions tendant à améliorer la situation sur le marché du logement, le Conseil d'Etat, en faisant entre autres référence à la proposition de loi, s'interroge si des mesures complémentaires n'auraient pas contribué à renforcer utilement l'arsenal des mesures proposées. La Haute Corporation cite dans ce contexte

- la mise en pratique de la location-vente déjà prévue par la loi de 1979;
- l'augmentation des aides aux personnes à faibles et moyens revenus en vue de faciliter leur accès au logement locatif;
- la stimulation de certains achats immobiliers de la part d'investisseurs privés aux revenus moyens, en rendant ces investissements plus attrayants qu'à l'heure actuelle;
- la libération de réserves foncières supplémentaires appartenant à l'Etat.

Compte tenu des dépenses importantes à engager d'après la fiche financière, le Conseil d'Etat estime qu'il faudrait utiliser ces sommes *„à bon escient afin qu'elles servent à améliorer substantiellement la situation actuelle“*.

En ce qui concerne l'objectif de la promotion du droit au logement, le Conseil d'Etat partage les orientations de base poursuivies par les auteurs du projet de loi. Une inscription du droit au logement dans le texte soulèverait cependant le problème des sanctions à prévoir dans l'hypothèse où ce droit ne serait pas garanti. Il propose par conséquent de remplacer *le droit au logement par l'accès au logement*.

La création d'un Observatoire de l'habitat a soulevé de sérieuses réserves de la part du Conseil d'Etat. Celui-ci propose que les missions imparties à cet organisme, certes utiles, devraient être assumées par les services du Ministère du Logement, sous réserve d'une éventuelle restructuration de ces services.

En ce qui concerne l'introduction d'une épargne-logement généralisée d'un montant de 100 € pour chaque nouveau-né, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que cette mesure motivera considérablement les futures générations d'épargner davantage en vue de l'acquisition d'un logement.

En ce qui concerne l'objectif de la mixité sociale, le Conseil d'Etat salue l'initiative prise, mais il se demande *„s'il suffit de décréter simplement cette mesure, quitte à la favoriser par des mesures*

concrètes. Les promoteurs publics devront faire preuve de beaucoup de doigté et de sensibilisation pour atteindre cet objectif louable en soi“. Les participations étatiques supplémentaires dans le cadre de la réalisation d’infrastructures de garde et d’éducation seraient susceptibles „de créer une nouvelle dynamique à condition expresse qu’une coordination optimale s’instaure dès le départ entre toutes les autorités et tous les acteurs concernés et en particulier avec les autorités communales“. Pour les demandeurs d’asile et les travailleurs étrangers, le Conseil d’Etat propose de prévoir la possibilité que les logements concernés se prêtent aussi aux familles de ces catégories de personnes.

Le Conseil d’Etat partage l’objectif de la réalisation d’habitations bien conçues dans le cadre de structures urbaines de qualité. Il craint cependant que l’extension des missions et des compétences du Fonds pour le développement du logement et de l’habitat, comportant un droit d’intervention en matière d’urbanisme, pourrait constituer „une source potentielle de conflits de compétences avec les autorités communales“ et comporter un „risque de concurrence déloyale avec le secteur privé“. Dès lors, le succès de cette initiative dépendrait d’une grande capacité de collaboration entre tous les acteurs impliqués, d’une certaine prudence dans les actions à mener par le Fonds ainsi que de l’institution de mécanismes de contrôle quant aux actions futures.

*

VII. L’EXAMEN DU PROJET PAR LA COMMISSION

La Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a examiné le projet sous rubrique et les avis afférents dans ses réunions du 24 juin, du 2 juillet et du 17 juillet. La Commission se félicite du projet dans son ensemble tout en exprimant certaines remarques au sujet de l’une ou l’autre mesure.

La Commission est en principe favorable à une modulation des aides à la personne en fonction de la quantité de terrain utilisée pour la construction d’une maison. Elle est d’avis que cette mesure constitue un signal clair du Gouvernement pour créer un effet psychologique positif en matière d’utilisation rationnelle du terrain à bâtir. La Commission est cependant d’avis que lors de la fixation des critères, il faudrait tenir compte de la situation spécifique des différentes régions du pays. Elle met également en garde contre une interprétation trop extrême de la mesure pour veiller à ce qu’à l’avenir nos villages puissent encore garder leur typicité et leur caractère local. La Commission aimerait ainsi que les communes soient associées d’une façon ou d’une autre à l’élaboration des critères sur base desquels la modulation des aides en fonction de l’utilisation du sol aura lieu.

D’après la majorité des membres de la Commission, le versement de 100 euros à un compte à ouvrir au nom de chaque nouveau-né peut constituer une excellente publicité pour et une incitation sérieuse à l’épargne-logement. Afin d’assurer l’efficacité de la mesure c’est-à-dire que l’enfant dispose d’une épargne suffisante pour pouvoir bénéficier de la garantie de l’Etat au moment où il s’appête à acquérir un logement, l’argent devrait être placé sur un compte bloqué jusqu’à l’âge de sa majorité, et en cas d’utilisation inappropriée de l’épargne, l’aide devrait être remboursée à l’Etat. Par ailleurs, la commission se félicite de la majoration substantielle du montant maximum de la garantie de l’Etat de 12.500 euros à 18.750 euros indice 100. Suivant la Commission l’Etat devrait toutefois également inciter les banques à prévoir un taux d’intérêt plus favorable pour l’épargne-logement.

En ce qui concerne la garantie locative, la Commission marque son accord avec cette mesure en faveur des ménages à revenu modeste et elle est d’avis que les dossiers devraient être traités par l’introduction d’un organisme performant afin que les demandes soient évacuées dans les plus brefs délais. En effet, les propriétaires ne désirent pas laisser leur logement inoccupé trop longtemps et le donnent en location au premier demandeur qui fait valoir les garanties nécessaires. La Commission a jugé intéressante la formule suivant laquelle la garantie locative pourrait être financée moyennant un prêt à taux d’intérêt subventionné accordé au locataire. Cette formule permettrait en effet de responsabiliser davantage le locataire qui devra assurer lui-même le remboursement de la garantie.

La Commission se félicite de la prise en charge par l’Etat de 50% des dépenses d’infrastructures de garde et d’éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d’ensembles. Elle est cependant d’avis que d’autres mesures annoncées par le Premier Ministre lors de sa déclaration sur l’état de la nation en 2001 devraient suivre pour inciter les communes à autoriser plus facilement de nouveaux lotissements.

La Commission note avec satisfaction que le taux de la prise en charge par l'Etat des dépenses de réalisation de logements locatifs par les communes sera porté de 40% à 70% voire même à 75%. Ce relèvement de la subvention de l'Etat constitue une incitation sérieuse pour les communes d'investir dans le logement locatif social bien qu'il reste des communes qui même à ce taux de subvention ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour réaliser des logements locatifs.

La commission approuve finalement les mesures prévues pour favoriser la mixité sociale et encourager la réalisation, notamment par le Fonds du Logement, d'habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité.

Certains membres de la Commission ont critiqué, se ralliant par là à l'avis de la Chambre de Travail, que l'aménagement du territoire ne soit plus représenté au sein du Comité directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat. M. Di Bartolomeo a également demandé qu'un délégué des communes, à savoir du Syvicol sans doute, soit membre de ce comité. Ces propositions n'ont cependant pas été retenues, vu que suivant la majorité des membres de la Commission, il faudra éviter que l'Etat soit représenté de façon disproportionnée dans le comité directeur du Fonds. La Commission a également retenu que les visées de l'aménagement du territoire sont plus générales et qu'il est préférable de ne pas l'impliquer dans l'activité du Fonds et finalement une représentation des communes n'a pas paru envisageable non plus, vu le risque de conflits d'intérêts en raison du fait que les communes sont censées être elles-mêmes actives sur le marché du logement.

La Commission a également examiné les propositions faites par M. Di Bartolomeo dans sa proposition de loi notamment en matière d'extension de la garantie de l'Etat. L'auteur a insisté sur le fait que cette mesure s'adresse essentiellement à des personnes auxquelles un prêt n'est pas accordé, malgré le fait qu'elles disposent des capacités financières nécessaires (absence de l'épargne requise, pour une raison ou une autre). La Commission voudrait ainsi inviter le Gouvernement à examiner de plus près les possibilités d'extension de la garantie de l'Etat à un cercle de bénéficiaires plus large.

*

VIII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

La Commission, en accord avec le Gouvernement, s'est pour l'essentiel ralliée aux observations faites par le Conseil d'Etat dans son examen des articles, de sorte que le présent commentaire peut se limiter à évoquer succinctement les modifications les plus importantes par rapport au texte déposé initialement par le Gouvernement. Pour l'ensemble des modifications et des réflexions qui ont été à leur base, il est par conséquent renvoyé au document parlementaire 4977¹, dans lequel figure l'avis du Conseil d'Etat. Pour les parties du texte qui sont restées inchangées, il y a bien entendu lieu de se référer au commentaire des articles gouvernemental qui figure dans le document parlementaire 4977.

Article 1er

Au 1er tiret, la promotion du „droit au logement“ est remplacée par celle de l'„accès au logement“, puisqu'il paraît difficile, sinon impossible de garantir un tel droit.

Article 2

La Commission s'est ralliée à la demande du Conseil d'Etat de supprimer le point h) de cet article concernant la création d'un Observatoire de l'habitat, vu que la mise en place d'une telle structure au sein d'un département ministériel ne nécessite pas l'intervention du législateur.

Article 3

L'ancien article 3 du projet de loi concernant également l'Observatoire de l'habitat a été supprimé, étant donné qu'il s'est avéré superfétatoire d'inscrire la création de cet organisme dans la loi (cf. également sub art. 2).

Article 6 (nouvel article 5)

La 1ère phrase du nouvel article 14ter introduit par le projet de loi est supprimée, vu que suivant le Conseil d'Etat il s'agissait plutôt d'un exposé des motifs.

Article 7 (nouvel article 6)

A la demande du Conseil d'Etat, la fin de l'article 14quater a été complétée par une phrase précisant les sanctions applicables en cas de non-respect des conditions et modalités d'octroi de l'aide étatique au financement de la garantie locative.

Article 8 (nouvel article 7)

Cet article a été reformulé avec plus de précision, afin d'assurer que la nouvelle dénomination du Fonds du Logement soit introduite de façon générale dans la loi et partout où cela s'impose.

Article 16 (nouvel article 15)

La Commission a décidé de fixer tel que proposé par le Conseil d'Etat dans le texte de loi un pourcentage maximal de logements locatifs faisant partie du parc locatif public qui en raison de leur caractère exceptionnel pourront être soumis à la législation sur les baux à loyer, seuil qui s'impose afin d'éviter tout dérapage éventuel en matière d'objectifs visés par le système d'aides au logement.

Article 21 (nouvel article 20)

La Commission s'est ralliée au Conseil d'Etat, suivant lequel il échet de préciser dans le texte de loi que l'activité future du Fonds du Logement devra s'insérer dans le cadre légal et réglementaire en matière de développement urbain et rural ainsi que dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le début du futur article 55 de la loi a par conséquent été modifié en ce sens. L'avant-dernier tiret de l'article a été supprimé, vu que suivant la Haute Corporation toujours, il est superfétatoire de mentionner en tant que mission propre du Fonds du Logement la réduction du coût de revient des logements destinés à la vente et/ou à la location, vu que cet objectif certes important doit de toute façon et de toute évidence être poursuivi par tous les acteurs impliqués.

*

En vertu des considérations qui précèdent, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Art. 1er.– L'article 1er de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ci-après dénommée la „loi“, est remplacé par le texte suivant:

„La présente loi a pour objet de promouvoir:

- l'accès au logement;
- l'accession à la propriété immobilière notamment des personnes à revenu modeste et des familles ayant des enfants à charge;
- la viabilisation régulière de terrains à bâtir;
- la construction d'ensembles de logements à coût modéré;
- la rénovation et l'assainissement de logements anciens;
- la création de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques et experts en mission temporaire, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile;
- la mixité sociale et la qualité du logement de manière à ce qu'il réponde aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie.“

Art. 2.– A l'article 2 de la loi sont apportées les modifications suivantes:

1° Le point e) est modifié comme suit:

„e) la création d'un fonds pour le développement du logement et de l'habitat.“

2° Sont ajoutés les points f) et g) libellés comme suit:

„f) l'introduction d'un carnet de l'habitat destiné principalement à promouvoir la rénovation de logements existants;

g) la création d'une aide de l'Etat pour soutenir le financement privé de la garantie locative réclamée aux locataires de logements à usage d'habitation principale;“

Art. 3.– La dernière phrase de l'article 9, alinéa 2, de la loi est libellée comme suit:

„Elle ne peut dépasser le montant de dix-huit mille sept cent cinquante euros correspondant au nombre cent de l'indice de synthèse des prix de la construction établi par le service central de la statistique et des études économiques.“

Art. 4.– L'article 11, alinéa 1er, de la loi est complété par la phrase suivante:

„Elles peuvent également être différenciées suivant le type de construction du logement reflétant la surface au sol occupée.“

Art. 5.– Il est inséré après l'article 14bis de la loi un nouveau chapitre 2ter libellé comme suit:

„Chapitre 2ter: Aide d'épargne-logement généralisée

Art. 14ter.– L'Etat verse en faveur de chaque nouveau-né un montant de 100 euros sur un compte d'épargne-logement en vue de le faire bénéficier des avantages prévus aux articles 3 à 10.

Un règlement grand-ducal fixera les modalités d'exécution du présent article.“

Art. 6.– Il est ajouté à la loi un nouveau chapitre 2quater libellé comme suit:

„Chapitre 2quater: Aide au financement de garanties locatives

Art. 14quater.– Dans les cas où un candidat-locataire d'un logement à usage d'habitation principale ne peut fournir au bailleur les fonds propres nécessaires au financement de la garantie locative prévue lors de la conclusion du bail, l'Etat est autorisé à encourager l'accession à la location dudit logement relevant du secteur locatif privé en accordant une aide pour soutenir le financement de la garantie locative, aux conditions et dans les limites déterminées par un règlement grand-ducal. En cas d'inobservation des dispositions visées ci-avant, l'aide octroyée est remboursable au Trésor par le bénéficiaire au taux de l'intérêt légal en matière civile et commerciale.“

Art. 7.– Dans la loi, les termes „fonds pour le logement à coût modéré“ sont chaque fois remplacés par les termes „fonds pour le développement du logement et de l'habitat“.

Art. 8.– L'article 17 de la loi est modifié comme suit:

„Les participations de l'Etat ne sont accordées que si les conditions suivantes sont réunies:

- 1) les projets de construction doivent pouvoir être réalisés dans le cadre d'un projet d'aménagement au sens de la législation concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ou d'un plan d'aménagement au sens de la législation concernant l'aménagement du territoire;
- 2) les projets doivent comprendre au moins dix pour cent de logements locatifs, sauf dispense prévue au programme annuel ou pluriannuel visé à l'article 19;
- 3) la proportion des acquéreurs répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition doit être supérieure ou égale à soixante pour cent du total des acquéreurs;
- 4) des normes minimales d'isolation thermique doivent être respectées.“

Art. 9.– Dans les articles 14a, 18, 30, 38, 40, 46, 50, 57, 61, 63 et 65 de la loi, les mots „logement social“ sont remplacés par le mot „Logement“.

Art. 10.– A l'article 20 de la loi sont apportées les modifications suivantes:

1° Le point f) est modifié comme suit:

„f) la construction de foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile;“

2° Sont ajoutés les points g) et h) libellés comme suit:

„g) la construction de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire;

h) la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles.“

Art. 11.– L'article 23 de la loi est modifié comme suit:

1° Le 2e tiret a dorénavant la teneur suivante:

„– de l'installation de l'infrastructure technique, notamment de voirie, de canalisation, de conduite d'eau, de gaz, d'électricité, de télécommunication et de chauffage urbain;“

2° Le 3e tiret est supprimé.

3° L'alinéa suivant est inséré après l'actuel alinéa:

„L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-dix pour cent aux frais résultant de l'aménagement des places de jeux et d'espaces verts.“

Art. 12.– Un article 26bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi:

„**Art. 26bis.**– L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de cinquante pour cent du prix de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles.

Un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions et modalités de cette aide.“

Art. 13.– A l'article 27 de la loi, l'alinéa 1er est remplacé par les deux alinéas suivants:

„L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-dix pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1er, à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

Lorsque le promoteur public est une commune et lorsqu'elle procède à la réalisation d'un projet de construction ou d'acquisition de logements exclusivement réservés à la location, l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent du prix de construction ou d'acquisition.“

Art. 14.– L'article 27, alinéa 2, de la loi est supprimé.

Art. 15.– L'article 28 de la loi est complété par un alinéa libellé comme suit:

„L'Etat, après décision du Gouvernement en Conseil, les communes, après délibération du conseil communal, les syndicats de communes, après délibération du comité du syndicat, et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération de son comité directeur, peuvent désigner jusqu'à 25 pour cent des logements de leur parc locatif qui de par leur qualité et/ou localisation exceptionnelles sont à louer conformément aux dispositions de la législation sur les baux à loyer.“

Art. 16.– L'article 29, alinéa 1er, de la loi est modifié comme suit:

„La participation de l'Etat peut être accordée aux promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1er, pour la création de:

1. logements pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile;
2. logements destinés à l'hébergement d'étudiants, de stagiaires, d'apprentis en formation, de personnes en formation continue, de scientifiques et d'experts en mission temporaire.“

Art. 17.– L'article 30a est abrogé.

Art. 18.– Sont insérés dans la loi les articles 30bis et 30ter libellés comme suit:

„**Art. 30bis.**– L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de quarante pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements pour travailleurs étrangers réalisés par un employeur en faveur de ses employés, sans que la participation puisse excéder six mille deux cents euros par personne logée.

Art. 30ter.– L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux.“

Art. 19.– L'article 54 de la loi est modifié comme suit:

„Il est institué un établissement public dénommé Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, appelé ci-après le „fonds“, ayant pour objet de réaliser de sa propre initiative, en collaboration notamment avec les autorités communales, dans le cadre du développement urbain et rural, toute opération de développement du logement et de l'habitat.“

Art. 20.– L'article 55 de la loi est modifié comme suit:

„L'action du fonds, dans le cadre du programme annuel ou pluriannuel prévu à l'article 19 et dans le respect des dispositions légales et réglementaires en matière de développement urbain et rural ainsi que d'aménagement du territoire, consiste dans les missions suivantes:

- réaliser l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;
- constituer des réserves foncières conformément au chapitre 5 de la présente loi ainsi que des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;
- création de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie;
- promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;
- réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;
- promouvoir la vente des logements sur base d'un bail emphytéotique;
- agrandir le parc public de logements locatifs.“

Art. 21.– Les alinéas 1er à 3 de l'article 61 de la loi sont remplacés par les alinéas suivants:

„Le fonds est administré par un comité directeur composé de douze membres, nommés et révoqués par le Grand-Duc, dont trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, deux sur proposition respectivement de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers. Cinq membres du comité directeur sont proposés par les membres du gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux Publics, l'Intérieur et la Famille.

Deux membres sont proposés par le membre du gouvernement ayant le Logement dans ses attributions. Un de ces deux membres préside le comité directeur et a une voix prépondérante en cas de partage des voix.

Toutefois, ne peuvent devenir ni membre effectif, ni membre suppléant du comité directeur le ou les fonctionnaires du ministère ayant le Logement dans ses attributions ou toute autre administration ou service public qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler l'établissement ou qui, en vertu des pouvoirs leur délégués par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, approuvent des actes administratifs de l'établissement ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur de l'établissement.“

Luxembourg, le 1er octobre 2002

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Ady JUNG

Service Central des Imprimés de l'Etat

Document écrit de dépôt



Auteur: Jacques-Yves Henckes
Date de dépôt : 10 octobre 2002
Objet : Projet de loi 4977

2

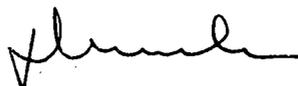
RESOLUTION

La Chambre des Députés

- considérant que tout organisme utilisant pour ses activités des ressources financières provenant à plus de 50 % de l'Etat ou des communes doit être soumis à la loi sur les marchés publics ;
- considérant que le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat doit être soumis à la loi sur les marchés publics alors notamment que sa mission se trouve élargie par le projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- considérant que la Cour des Comptes argumente dans le même sens dans son rapport spécial sur les établissements publics ;
- considérant que dans son rapport sur les établissements publics pour l'année 2000 la Cour des Comptes note à propos du Fonds « *que le FdL n'a pas d'approche cohérente lors de la mise en concurrence de ses fournisseurs et de l'attribution de ses marchés* » et qu' « *il ne faut pas oublier que des budgets appréciables, provenant pour une grande partie des caisses publiques, sont gérés et dépensés par cet établissement public. Il apparaît dès lors tout à fait sensé de faire également appliquer à l'égard du Fdl les règles communes instaurées pour la passation des marchés publics.* »
- considérant que le projet de loi portant réforme de la législation sur les marchés publics est actuellement analysé par la Commission des Travaux publics et qu'il y a lieu d'amender le projet de loi dans le sens indiqué ;

décide

- de soumettre le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat à la loi sur les marchés publics et d'amender en ce sens le texte actuel du projet de loi sur les marchés publics.


J.Y. HENCKES

R. MEHLEN


G. TBERNON


J. COLONNA-BERA

