CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7648

Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Date de dépôt : 07-08-2020
Date de l'avis du Conseil d'État : 06-07-2021
Auteur(s) : Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
16-11-2021	Résumé du dossier	Résumé	4
07-08-2020	Déposé	7648/00	7
02-10-2020	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (21.9.2020)	7648/01	48
26-10-2020	Avis de la Chambre des Salariés - Dépêche de la Présidente de la Chambre des Salariés au Ministre du Logement (19.10.2020)	7648/02	61
04-03-2021	Avis du Conseil d'´État (4.3.2021)	7648/03	82
19-03-2021	Avis de la Chambre des Métiers (6.11.2020)	7648/04	91
19-03-2021	Avis de la Chambre de Commerce (26.2.2021)	7648/05	108
07-04-2021	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (2.4.2021) 2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux<br/ [...]	7648/06	132
13-04-2021	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Logement; Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes	7648/07	156
27-05-2021	Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (20.5.2021)	7648/08	177
01-06-2021	Avis complémentaire du Conseil d'État (1.6.2021)	7648/09	194
10-06-2021	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Logement; Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes	7648/10	202
11-06-2021	Avis complémentaire de la Chambre des Métiers (3.6.2021)	7648/11	217
15-06-2021	Avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (8.6.2021)	7648/12	230
06-07-2021	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (6.7.2021)	7648/13	239
08-07-2021	Rapport de commission(s) : Commission du Logement; Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Rapporteur(s) : Madame Semiray Ahmedova	7648/14	242
14-07-2021	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°70 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7648	274
16-07-2021	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (16-07-2021) Evacué par dispense du second vote (16-07-2021)	7648/15	277
02-08-2021	Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (12.7.2021)	7648/16	280
02-08-2021	Avis complémentaire de la Chambre des Salariés	7648/17	289

Date	Description	Nom du document	Page
	- Dépêche de la Présidente de la Chambre des Salariés au Ministre du Logement (14.7.2021)		
08-07-2021	Commission du Logement Procès verbal (15) de la reunion du 8 juillet 2021	15	294
08-07-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (20) de la reunion du 8 juillet 2021	20	300
03-06-2021	Commission du Logement Procès verbal (12) de la reunion du 3 juin 2021	12	306
03-06-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (13) de la reunion du 3 juin 2021	13	325
02-04-2021	Commission du Logement Procès verbal (10) de la reunion du 2 avril 2021	10	344
02-04-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (10) de la reunion du 2 avril 2021	10	371
01-04-2021	Commission du Logement Procès verbal (09) de la reunion du 1 avril 2021	09	398
01-04-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (09) de la reunion du 1 avril 2021	09	414
29-03-2021	Commission du Logement Procès verbal (08) de la reunion du 29 mars 2021	08	430
29-03-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (08) de la reunion du 29 mars 2021	08	446
14-07-2021	Soutien de l'envol du Pacte Logement 2.0	Document écrit de dépot	462
20-08-2021	Publié au Mémorial A n°631 en page 1	7648	465

Résumé

7648 / « pacte logement 2.0 »

Faisant suite au premier Pacte logement introduit par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes et venu à échéance fin 2020, l'objectif principal du Pacte logement 2.0 est de soutenir les communes comme partenaire central du gouvernement dans le développement de logements.

Le Pacte logement 2.0 poursuit les trois objectifs suivants :

a) augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
b) mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;
c) améliorer la qualité résidentielle.

Du premier au deuxième Pacte logement

Le Pacte logement 1.0 a permis de soutenir les communes avec +/- 40 millions d'euros par an pour réussir leur développement démographique par le financement des infrastructures publiques et seulement marginalement le développement du logement abordable. Seulement 2,2% des dépenses ont soutenu directement la création de logements.

Eléments essentiels du Pacte logement 2.0

Le Pacte logement 2.0 opère un changement de paradigme sur le plan financier. L'enveloppe maximale des participations financières accordées aux communes est calculée en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire de la commune et bénéficiant d'une participation financière de la part du Ministère du Logement, y compris les logements gérés à travers le régime de la gestion locative sociale, et non plus en fonction de la simple croissance démographique.

Toute commune souhaitant participer au Pacte logement 2.0 doit conclure avec l'Etat une Convention initiale.

Le Conseiller logement

Le Conseiller logement joue un rôle important dans la mise en œuvre du Pacte logement 2.0 au niveau communal. Sa fonction peut être assurée par un expert externe ou, au choix de la commune, par un ou plusieurs employés communaux. Par ailleurs, plusieurs communes peuvent se partager un Conseiller logement.

Modification de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain

Pour chaque nouveau PAP « nouveau quartier », une partie définie (voir tableau ci-dessous) de la surface construite brute destinée au logement est réservée au logement abordable. Ce terrain est cédé à la commune ou à l'Etat. Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre ayant le Logement dans ses attributions en cas de renonciation par l'Etat. En contrepartie, le potentiel constructible réservé au logement au niveau dudit PAP est augmenté de 10% par rapport au PAG.

Tableau : Part de la Surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable

Taille du PAP « nouveau quartier »	Part de la surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable
en zone déjà constructible	
10-25 logements	Au moins 10%

> 25 logements	Au moins 15%
en zone non déjà constructible dans le PAG en vigueur	
5 à 9 logements	Au moins 10%
10 à 25 logements	Au moins 15%
> 25 logements	Au moins 20%

Cette approche présente le grand avantage d'alléger la charge financière pesant sur la main publique en vue de l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables tout en garantissant à l'initiateur d'un plan d'aménagement particulier que ses droits ayant trait à la propriété privée soient sauvegardés à l'occasion de la cession prévue par l'article 29bis.

Modification de la loi concernant l'aménagement du territoire

Pour assurer la cohérence de l'introduction d'un article 29*bis* dans la loi précitée sur l' aménagement communal avec le plan directeur sectoriel logement, le projet de loi modifie également ponctuellement la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne le cas spécifique d'un PAP « nouveau quartier » se situant dans une « zone prioritaire d'habitation », 30% de la surface construite brute destinée au logement sont réservés au logement abordable. En contrepartie, le potentiel constructible réservé au logement au niveau du PAP est augmenté de 10% par rapport au PAG. Pour la part de la cession qui dépasse cette contrepartie, une contrepartie complémentaire est définie entre le cédant et le cessionnaire, par exemple une augmentation supplémentaire du potentiel constructible ou une indemnité financière.

7648/00

Nº 7648

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

(Dépôt: le 7.8.2020)

SOMMAIRE:

		page
1)	Arrêté Grand-Ducal de dépôt (5.8.2020)	1
2)	Exposé des motifs	2
3)	Texte du projet de loi	5
4)	Commentaire des articles	13
5)	Fiche financière	26
6)	Textes coordonnés	30
7)	Fiche d'évaluation d'impact	37

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Logement, et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Cabasson, le 5 août 2020

Le Ministre du Logement,
Henri KOX

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le Pacte logement 1.0 issu de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes vient à échéance à la fin de l'année 2020.

Aujourd'hui, il y a accord que le grand défi du Luxembourg est de créer suffisamment de logements abordables pour atténuer les fortes hausses des prix immobiliers afin de permettre aux ménages à revenus modestes de se loger de façon économiquement raisonnable.

Ceci est indispensable pour préserver la cohésion sociale et la dynamique économique du pays.

L'objectif principal du nouveau Pacte logement 2.0 est dès lors de *soutenir les communes comme partenaire central du gouvernement dans le développement du parc de logements*, notamment celui des logements *abordables*.

Le Pacte logement 1.0 a permis de soutenir les communes avec +/- 40 millions d'euros par an pour réussir leur développement démographique par le financement des infrastructures publiques et seulement marginalement le développement du logement abordable. Il est prévu de renouer rapidement avec un budget annuel de +/- 40 millions d'euros par an pour soutenir les communes à relever le défi accentué davantage sur la création de logements abordables.

*

1. UN REGARD SUR LE PACTE LOGEMENT 1.0

Le premier Pacte logement avait comme objectif de « favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg » et autorisait à cet effet l'État « à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population »[1].

Selon le dernier monitoring Pacte logement, sur les 380 millions d'euros distribués aux communes jusqu'en 2017, 37% ont servi à la construction d'écoles fondamentales, 22% à la construction de maisons relais ou de crèches, 12% à des infrastructures sportives ou culturelles, 10% à des infrastructures en relation avec l'eau et l'électricité.

Seuls 2,2% des dépenses ont soutenu directement la création de logements. Si selon son article 1er, le Pacte logement 1.0 visait une réduction du coût du foncier et de l'habitat et proposait aux communes un appui financier substantiel pour leurs efforts de création de nouveaux logements, force est de constater que le Pacte logement 1.0 a failli largement de contribuer à la création de logements abordables et notamment de logements locatifs en main publique pouvant être loués à des loyers abordables.

*

2. EN ROUTE VERS LE PACTE LOGEMENT 2.0

Le nouveau Pacte logement fixe les objectifs à l'horizon 2030 et présente une nouvelle approche pour la politique du logement au niveau communal. A cette fin, il sera doté d'une structure diversifiée – qui s'inspire notamment du concept du Pacte Climat – afin de répondre aux besoins des acteurs du

1 Citations issues de l'article 1er de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

terrain. En complément des conseils fournis aux communes par le ministère du Logement, les communes pourront bénéficier d'un soutien financier pour l'engagement d'un Conseiller logement. D'autres mesures visent la création de structures facilitant la mobilisation de terrains et la création de logements abordables de qualité.

En 2016, un questionnaire a été réalisé par le Ministère du Logement en collaboration avec le SYVICOL et une première discussion avec les acteurs communaux a eu lieu dans le cadre de la semaine nationale du logement. Suite à ces débats, un groupe de travail a été formé afin d'accompagner les travaux relatifs à la refonte. Les six ateliers interactifs, réalisés avec les acteurs communaux en juin et en juillet 2019[2], ont constitué la suite de ces interactions et ont permis de recueillir un grand nombre d'idées, de remarques et de propositions. Sur base de ces six ateliers interactifs, un catalogue de mesures possibles et souhaitées, qui constitue la base du Pacte logement 2.0, a été élaboré. L'objectif des ateliers était de rassembler les idées et expériences des communes et de développer des projets et mesures concrets dans l'intérêt de la création de logements abordables de qualité.

Par conséquent, le Pacte logement 2.0 réorientera les moyens financiers afin de mieux soutenir le développement de logements abordables, de préférence locatifs et en main publique, conformément aux trois objectifs primordiaux suivants:

1. l'**augmentation de l'offre de logements** abordables (locatifs) et durables au niveau communal,
2. la **mobilisation du potentiel foncier et résidentiel** existant au niveau communal, (terrains, « *Baulückenprogramm* » et résidentiel existant).
3. l'**amélioration de la qualité résidentielle**.

*

3. GRANDS PRINCIPES DU PACTE LOGEMENT 2.0

Toute commune souhaitant participer au Pacte logement 2.0 doit conclure avec l'Etat, représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions une Convention initiale. La signature de cette convention permet à la commune signataire de bénéficier sous certaines conditions de participations étatiques dont notamment la mise à disposition du Conseiller logement en vue de l'élaboration d'une stratégie communale pour le développement du logement appelé « Programme d'action locale logement (ci-après « PAL ») ».

Le PAL est un programme pluriannuel qui établit un état des lieux en matière de logements au niveau communal, définit les champs d'action et énumère à titre indicatif les projets prévus par la commune en vue de l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables sur son territoire. Au fil du temps, la commune pourra adapter et compléter aussi bien les champs d'action que les mesures concrètes qu'elle désire mettre en œuvre.

Une Convention de mise en œuvre est signée entre la commune et l'Etat, représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, après que le PAL ait été adopté par le Conseil communal. Celle-ci définit les mesures que la commune a choisi de réaliser lors de l'élaboration de son PAL. Cette convention fixe également les modalités de paiement des participations financières auxquelles la commune a droit et comprend une période d'action fixée au préalable ainsi que les étapes d'évaluation. La Convention de mise en œuvre est reconduite annuellement jusqu'au 31 décembre 2032 et son exécution est soumise à une évaluation régulière.

La commune, avec l'appui du Conseiller logement, établit à cette fin un bilan intermédiaire tous les ans. Ce bilan annuel reprend l'état d'avancement des différents projets que la commune s'est engagée à mettre en œuvre dans le cadre du Pacte logement.

*

2 Voir la documentation: https://logement.public.lu/fr/politique-logement/pacte-logement-2_0.html

4. LES PARTICIPATIONS FINANCIERES RELATIVES AU PACTE LOGEMENT 2.0

Les participations financières du Pacte logement 2.0 se distinguent de la version précédente sur deux points essentiels:

1. **L'enveloppe maximale des participations financières accordées aux communes est calculée en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire** de la commune et bénéficiant d'une participation financière de la part du Ministère du Logement (y compris les logements gérés à travers le régime de la gestion locative sociale) et non plus en fonction de la croissance démographique. Sont considérés les logements dont le promoteur social est soit la commune elle-même soit un autre acteur bénéficiant des aides à la construction d'ensembles.
2. **Les participations financières accordées aux communes sont versées uniquement en fonction de la réalisation des projets approuvés dans le cadre du Pacte logement**. La dotation aux communes n'est donc plus versée en tranches annuelles sur base de la croissance démographique, mais est gérée par le Ministère du Logement à travers le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

*

5. MODIFICATION DE LA LOI SUR L'AMENGEMENT COMMUNAL

Toujours dans le but d'encourager la réalisation de logements abordables, il est proposé d'insérer un nouvel article 29*bis* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Dans la mesure où il a été observé que certains aspects de la mise en application de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de ladite loi peuvent s'avérer difficile pour les acteurs concernés, cette nouvelle disposition vise à mieux encadrer et effectivement assurer la réalisation de logements abordables dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

En effet, entre 2008 et 2017, en application de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de ladite loi, un total de 88 conventions ont été conclues entre les communes et des initiateurs de projets, relatives à l'exécution de PAP ayant une surface brute supérieure à 1 hectare, voire prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités pour la réalisation d'un total de quelques 7.000 logements dont environ 830 logements à coût modéré. Malheureusement un suivi systématique de la mise en œuvre de la disposition en question n'est pas assuré au-delà du stade de la signature des conventions.

On peut cependant déduire des conventions arrêtées que la très grande majorité de ces logements ont été vendus dans le meilleur des cas à des personnes bénéficiant des aides individuelles conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement à des prix légèrement en-dessous des prix du marché. Aucun logement locatif à coût modéré n'a été créé de cette façon et à terme, il y a lieu de considérer que le parc de logements abordables n'a pas été étoffé.

Le programme gouvernemental prévoit à cet égard que « *les articles 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et 11, point 8 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire disposant que, pour les plans d'aménagement particuliers (PAP) « nouveau quartier » dépassant 25 unités au moins, 10% respectivement 30% de la surface brute à dédier au logement sont à réserver à la réalisation de logements à coût modéré, seront réaménagés, en poursuivant l'objectif de simplification des procédures, d'application unifiée au niveau national, de la création supplémentaire de terrains de construction publics et de renforcement du principe de l'égalité devant la loi* ». En outre le programme gouvernemental prévoit que le « *projet de loi concernant les contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») sera amendé et complété par l'introduction d'une taxe sur la création de la valeur ajoutée (« Wertschöpfungssteuer ») […]* ».

En conséquence, il est proposé de compléter l'actuelle disposition par l'introduction d'un nouvel article 29*bis* dans ladite loi de 2004 qui prévoit notamment un échelonnement entre 10% et 15% de logements réservés à l'abordabilité, ceci selon la taille d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » et un échelonnement entre 10% et 30% dans le cas d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui couvre des fonds pour lesquels une modification du plan d'aménagement général entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022, et prévoit de reclasser lesdits fonds initialement classés en zone non dédiée prioritairement à l'habitation en zone dédiée prioritairement à l'habitation.

En effet, un tel reclassement entraîne une augmentation substantielle de la valeur pécuniaire des fonds concernés justifiant de la sorte une augmentation de l'envergure de la servitude urbanistique en cause.

*

6. MODIFICATION DE LA LOI CONCERNANT L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Pour assurer la cohérence de l'introduction d'un article 29*bis* dans la loi précitée sur l'aménagement communal avec le plan directeur sectoriel logement, il est encore proposé de modifier ponctuellement la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er – Le Pacte logement

(1) Il est instauré un programme de coopération, ci-après désigné par le « Pacte logement », entre l'État et les communes ayant comme objectifs:

a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables;

b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant;

c) d'améliorer la qualité résidentielle.

(2) L'État est autorisé à accorder des participations financières aux communes afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris sous le paragraphe 1er.

(3) Le Pacte logement prend fin au 31 décembre 2032.

Art. 2 – Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par:

1° « ministre » : le ministre ayant le Logement dans ses attributions;

2° « Convention initiale » : la convention telle que définie à l'article 3;

3° « Convention de mise en œuvre » : la convention telle que définie à l'article 4;

4° « Programme d'action local logement » : le programme d'action tel que défini à l'article 5;

5° « Conseiller logement » : le conseiller tel que défini à l'article 6.

Art. 3 – La Convention initiale

(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre.

La Convention initiale donne droit à la commune à une participation financière aux prestations du Conseiller logement. La commune s'engage à élaborer avec l'appui du Conseiller logement un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement.

(2) La Convention initiale est établie pour une durée de douze mois. Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.

La Convention initiale prend fin de plein droit au moment de la signature d'une Convention de mise en œuvre.

Art. 4 – La Convention de mise en œuvre

(1) Toute commune dont le Programme d'action local logement a été adopté par le Conseil communal peut conclure une Convention de mise en œuvre avec l'État représenté par le ministre.

La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'État aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La

commune s'engage à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de son Programme d'action local logement.

(2) La commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement. Le bilan indique également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État et comprend un décompte financier par projet.

Ce bilan est établi au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le premier bilan à établir peut couvrir la période s'écoulant entre le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre et le 31 décembre de l'année subséquente.

(3) La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. Avant cette date, les contractants peuvent mettre un terme à la convention d'un commun accord ou en cas de faute grave d'une des parties.

En cas de résiliation de la Convention de mise en œuvre pour faute grave dans le chef de la commune, la commune perd le droit à la participation financière de l'État aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement, pour le montant non encore utilisé de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7.

Art. 5 – Le Programme d'action local logement

(1) Le Programme d'action local logement établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard.

(2) L'état des lieux et les priorités du Programme d'action local logement sont établis dans les cinq domaines suivants:

a) le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle;

b) la création de logements abordables et durables;

c) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel;

d) l'amélioration de la qualité résidentielle;

e) les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2.

Le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes.

Art. 6 – Le Conseiller logement

(1) Pendant la durée de la Convention initiale, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

(2) Pendant la durée de la Convention de mise en œuvre, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Cette mission d'assistance couvre:

a) la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du Programme d'action local logement;

b) l'élaboration et la soumission des bilans annuels prévus à l'article 4, paragraphe 2.

(3) Toute personne agissant comme Conseiller logement doit obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'État.

La formation initiale est fixée à 30 heures de formation. La formation continue est fixée à 16 heures de formation par année civile.

Un règlement grand-ducal fixe les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du Conseiller logement ainsi que les modalités d'organisation des cours et les matières enseignées lors de la formation initiale et de la formation continue.

(4) La participation financière aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention initiale ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 240 heures prestées, ni le plafond de vingt-cinq mille euros.

La participation financière annuelle aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention de mise en œuvre ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 380 heures prestées, ni le plafond de quarante-deux mille euros. Lorsqu'une Convention de mise en œuvre est signée au cours d'une année, les plafonds pour la première année sont calculés au prorata des mois restants de l'année.

La participation financière aux prestations du Conseiller logement est payée sur base d'un ou plusieurs décomptes précis reprenant les heures prestées par le Conseiller logement, établis au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les prestations ont été effectuées.

La Convention de mise en œuvre peut prévoir le paiement d'acomptes au cours de l'année.

Art. 7 – Détermination de la dotation financière

(1) Toute commune ayant signé une Convention de mise en œuvre se voit attribuer une dotation financière définissant le plafond des participations financières pour les projets qu'elle entend réaliser conformément à l'article 1er.

La dotation financière de chaque commune est alimentée selon les dispositions du présent article sous réserve que les conditions posées par la Convention de mise en œuvre soient respectées.

(2) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention initiale se voient attribuer une dotation forfaitaire unique de vingt-cinq euros par habitant résidant sur le territoire de la commune, avec un minimum de cent mille euros et un plafond de cinq cent mille euros par commune. Cette dotation unique est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

Le nombre d'habitants pour déterminer la dotation forfaitaire unique est déterminé sur base du registre national des personnes physiques, tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au 31 décembre 2020.

(3) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cette dotation est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

(4) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix-neuf mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficient d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation est attribuée soit au 31 janvier de l'année, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est signée au cours de l'année.

(5) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de deux mille cinq cent euros pour tout logement se situant sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

La dotation est attribuée par le ministre soit au 31 mars de l'année au plus tard, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée.

(6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.

(7) La dotation financière telle que définie au présent article et non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034.

Art. 8 – Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes:

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet:

a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979;

b) les projets d'équipements dans les domaines suivants:

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants;

ii) cohésion sociale;

iii) infrastructures sportives et culturelles;

iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel;

v) équipements des services techniques communaux;

c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous le point b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet:

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population;

b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation;

c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité;

d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet:

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;

c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;

d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7 aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

(4) La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées.

Art. 9 – Dispositions financières

Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

La prise en charge des participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi n'est applicable que dans les limites des ressources disponibles au Fonds spécial de soutien au développement du logement conformément au programme pluriannuel des dépenses du fonds prévu à l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2020.

L'avoir du Fonds spécial de soutien au développement du logement au titre de la présente loi au moment de la liquidation de tous les engagements y relatifs pourra servir à la liquidation de dépenses engagées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Le ministre dresse annuellement sur base du bilan annuel prévu à l'article 4, paragraphe 2 un rapport de mise en œuvre du Pacte logement et un rapport financier des projets réalisés dans le cadre de la présente loi.

Sur base de ces bilans annuels, le ministre dresse tous les quatre ans un rapport intermédiaire de la mise en œuvre du Pacte logement et de son impact financier afin de procéder à une évaluation des effets de la présente loi.

Art. 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1° A la suite de l'article 29, il est inséré un nouvel article 29*bis* qui prend la teneur suivante:

« Art. 29*bis*. Logement abordable

(1) Par logements abordables, on entend au présent article, les logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979.

(2) Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins dix pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement, sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins quinze pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Lorsque le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvre des fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation par

une modification du plan d'aménagement général qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022, la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables est portée :

1° à trente pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités ;

2° à vingt pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités ;

3° à dix pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 5 et 9 unités.

(3) Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Ne font pas l'objet d'une telle réservation les lots ou parcelles qui connaissent des contraintes importantes en matière d'exécution, susceptibles de générer des coûts disproportionnés en matière de création de logements abordables.

Les lots et parcelles visés au présent article ne peuvent connaître une affectation autre que le logement abordable.

(4) Les logements abordables réalisés conformément au paragraphe 2 ou les fonds réservés aux logements abordables sont cédés à la commune. Cette cession s'opère à la valeur définie au paragraphe 6 et est effectuée après l'achèvement des logements abordables ou, en cas de cession de fonds, après l'achèvement des travaux de voirie et d'équipements publics conformément au projet d'exécution prévu à l'article 35.

Les conditions ainsi que l'indemnité de la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables sont arrêtées dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.

La décision du conseil communal relative à l'approbation de la convention est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue dans le délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.

Le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement des prédits fonds ou des logements abordables.

La délibération portant renonciation à la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables du conseil communal est notifiée dans le délai d'un mois au ministre ayant le Logement dans ses attributions, qui décide de l'acquisition de ces logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables par l'Etat dans le délai de deux mois à compter de la réception de la délibération.

Les conditions ainsi que l'indemnité de la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et l'Etat.

En cas de renonciation à la cession par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, les dispositions du paragraphe 1er ne s'appliquent pas. Dans ce cas, les logements abordables ne peuvent cependant être cédés, loués ou mis à disposition qu'à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics. Les conditions et les prix de vente ou de location, sont arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire. La délibération portant approbation de la prédite convention est transmise au ministre qui statue dans le mois à compter de sa réception. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée. Le cas échéant, les conditions et les prix de vente ou de location des prédits logements, peuvent être arrêtées dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.

(5) Aucun acte d'aliénation portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être signé avant l'approbation ministérielle des conventions visées au paragraphe 4, alinéas 2 et 7 ou de la conclusion de la convention visée au paragraphe 4, alinéa 6.

Les travaux de réalisation respectivement des logements abordables prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2, ou des logements abordables prévus par phase de réa-

lisation successive conformément à la convention d'exécution, ne peuvent être exécutés qu'à partir du jour de l'approbation du ministre, des conventions visées au paragraphe 4, alinéas 2 et 7 ou de la conclusion de la convention visée au paragraphe 4, alinéa 6.

(6) La valeur des fonds, à céder conformément au paragraphe 4, est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est viabilisé.

Dans la fixation de cette valeur, il est tenu compte du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics visés à l'article 23. La plus-value présumée de ces travaux n'est pas prise en compte. La part du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics à prendre en compte est calculée en fonction de la part de la surface construite brute maximale réservée aux logements abordables.

La valeur des logements abordables, à céder conformément au paragraphe 4, est fixée d'après le prix de réalisation effectif.

Si les parties ne s'entendent pas sur la valeur des fonds à céder ou sur la valeur des logements abordables à céder, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties font appel à un arbitre. En cas de désaccord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des fonds concernés.

L'acte de désignation des experts et, le cas échéant, de l'arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.

(7) Lors de tout remembrement urbain, les charges résultant des dispositions du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des apports des différents propriétaires.

(8) Les dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par les plans d'aménagement général peuvent être modifiées et complétées ponctuellement par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », sous réserve du respect des dispositions de l'article 2, que la surface construite brute maximale résultant des dispositions du plan d'aménagement général ayant trait au degré d'utilisation du sol ne soit pas dépassée d'une valeur correspondant à la moitié de la surface réservée au logement abordable et que les valeurs relatives au degré d'utilisation du sol ne soient augmentés de plus de quinze pour cent.

(9) Si lors de l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », un ou plusieurs lots ou parcelles réservés, conformément au paragraphe 3, appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les dispositions du paragraphe 4 ne s'appliquent pas pour les prédits lots ou parcelles.

2° A l'article 37, alinéa 4, la première phrase est remplacée comme suit:

« Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires sont réglés. ».

3° A la suite de l'article 108*quater*, il est inséré un nouvel article 108*quinquies* qui prend la teneur suivante:

« Art. 108*quinquies*. Les dispositions de l'article 29*bis* ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont la procédure est entamée à partir du 1er juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1er.

Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure est entamée avant le 1er juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1er. ».

Art. 11 – Modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes

Les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes sont abrogés.

Art. 12 – Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

1° L'article 1er, paragraphe 2, point 15° de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est modifié comme suit:

« définir des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, voire maintenir le classement des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou de logements abordables ».

2° A l'article 11, paragraphe 2, point 9°, le texte est modifié comme suit:

« imposer que:

a) par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 20° et 21°, dédie au moins 30% de la surface construite brute:

– à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et

– à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30*ter* de ladite loi précitée du 25 février 1979;

b) ou, par exception à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombant dans le champ d'application de l'article 108*quinquies*, premier alinéa de la même loi qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14 et 15, au moins trente pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement, sont réservés à la réalisation de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Art. 13 – Modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

1° L'article 2 est complété *in fine* par le libellé suivant:

« Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

2° L'article 3 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« 14° les projets mis en œuvre par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

3° L'article 4 est complété *in fine* par le libellé suivant:

« 3° par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXX relative au Pacte logement. ».

Art. 14 – Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement ».

Art. 15 – Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2021.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article instaure un Pacte logement et définit ses objectifs.

L'objectif principal du Pacte logement est de soutenir les communes comme partenaire central dans le développement du parc de logements, notamment celui des logements abordables.

Le Pacte logement comporte à côté des trois objectifs énoncés au présent article une série d'éléments novateurs:

– l'introduction d'un Conseiller logement pour lequel les communes peuvent bénéficier d'une participation financière de l'État et dont le rôle est d'assister les communes dans leurs efforts déployés en vue du développement du logement abordable,
– la nécessité pour les communes d'élaborer un Programme d'action local logement qui établit un état des lieux dans le domaine du logement abordable au niveau communal, et
– des participations financières de l'État pour des projets mis en œuvre par les communes dans le cadre du Pacte logement en vue de la réalisation de ses objectifs.

L'ensemble de ces éléments est agencé de façon à atteindre au mieux les objectifs définis au présent article.

Il est important d'inclure parmi les objectifs du Pacte logement non seulement la création de logements abordables et la mobilisation des terrains ainsi que du potentiel résidentiel, mais également la qualité résidentielle. En effet, le développement de la qualité résidentielle des logements et des quartiers, en y incluant notamment le recours à la consultation citoyenne, est un élément clef de la réussite de tout développement urbain et villageois. Le troisième objectif du Pacte logement doit dès lors retenir l'attention tant des responsables communaux que des développeurs et promoteurs.

Article 2

Cet article définit certains termes et expressions utilisés dans la loi.

Article 3

Cet article définit la Convention initiale et prévoit ses modalités. Ainsi, chaque commune qui souhaite adhérer au Pacte logement doit tout d'abord signer une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre.

Cette Convention initiale est établie pour une durée maximale de douze mois. Elle pourra être prorogée exceptionnellement une fois, sur demande motivée de la commune. La durée de la prolongation elle-même ne pourra pas excéder douze mois.

Suite à la signature de la Convention initiale, les communes pourront bénéficier d'une participation financière aux prestations d'un Conseiller logement en vue de l'élaboration du Programme d'action local logement. La Convention initiale permettra de préciser si la commune souhaite travailler avec un Conseiller logement externe, ou si au contraire elle dispose d'une personne compétente au sein de son administration qui exercera cette fonction.

Par la signature de la Convention initiale la commune s'engage encore à élaborer le Programme d'action local logement avec l'appui du Conseiller logement. La Convention initiale prévoit les modalités d'élaboration du Programme d'action local logement.

Au moment où le Programme d'action local logement de la commune qui répond aux objectifs recherchés par le Pacte logement sera adopté par le Conseil communal, la commune pourra signer une Convention de mise en œuvre.

Article 4

Cet article définit la Convention de mise en œuvre. Cette convention sera signée entre la commune et l'État représenté par le ministre. La durée de la convention ne pourra pas excéder la date du 31 décembre 2032, date à laquelle la loi expire, tout en permettant aux communes de pouvoir terminer les projets qu'elles s'étaient engagées à mettre en œuvre dans le cadre de leur Programme d'action local logement et pour lesquelles le déboursement de participations financières reste possible jusqu'en 2034.

Par la signature de la Convention de mise en œuvre, la commune aura droit à une autre participation financière aux prestations du Conseiller logement et aux participations financières pour la réalisation des projets qui contribuent à la mise en œuvre des objectifs du Pacte logement.

La Convention de mise en œuvre mettra un terme à la Convention initiale et la commune pourra mettre en œuvre les projets et mesures retenues pour réaliser les objectifs tendant à l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables.

Afin de pouvoir suivre l'évolution des projets, la commune avec l'appui du Conseiller logement devra établir un bilan annuel reprenant l'état d'avancement des différents projets qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre dans le cadre du Pacte logement. Cependant, afin de ne pas obliger la commune à rédiger un bilan qui ne porterait que sur quelques mois, il est prévu que le premier bilan à établir pourra couvrir une période supérieure à un an, c'est-à-dire s'étendant du moment de la signature de la Convention de mise en œuvre jusqu'au 31 décembre de l'année subséquente.

Pour rédiger ce bilan annuel, la commune et le Conseiller logement utiliseront l'outil informatique mis à leur disposition par l'État.

Comme la présente loi viendra à échéance le 31 décembre 2032, la Convention de mise en œuvre devra prendre fin de plein droit à cette même date.

Lorsque la Convention de mise en œuvre prendra fin à cause d'une faute grave commise par la commune, cette dernière n'aura plus droit à des participations financières de l'État. Au cas où la commune n'aurait alors pas utilisé l'entièreté de son enveloppe disponible, elle n'aura plus droit au montant non utilisé de sa dotation financière.

Article 5

Cet article définit le Programme d'action local logement comme un programme pluriannuel qui établit un état des lieux en matière des politiques du logement et notamment en ce qui concerne les logements abordables au niveau communal. Le Programme d'action local logement énumère à titre indicatif également les projets envisagés par la commune afin de réaliser les objectifs de la loi : l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables, la mobilisation du potentiel foncier existant et l'amélioration de la qualité résidentielle dans tous les quartiers par un urbanisme adapté.

Le Programme d'action local logement constitue la base de la mise en œuvre du Pacte logement au niveau communal.

Le Programme d'action local logement est élaboré par le Collège des bourgmestre et échevins avec le soutien du Conseiller logement. Il sera ensuite soumis au vote du conseil communal.

Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement ne doit pas dépasser 12 mois conformément à la Convention initiale. Il est explicitement prévu que ce programme d'action puisse également être élaboré en collaboration entre plusieurs communes. En effet, il peut s'avérer utile que des communes travaillent ensemble pour la réalisation de projets intercommunaux. Dans ce cas un même Programme d'action local logement pourrait être mis en œuvre par plusieurs communes, chaque commune devant cependant signer sa propre Convention de mise en œuvre.

Le Programme d'action local logement décrit les projets, les champs d'action et les ambitions de la commune dans les cinq domaines suivants:

a. les conditions pour augmenter l'offre de logements abordables et durables ainsi que pour garantir une qualité de vie optimale (cf. objectif d.) en mettant en œuvre les principes d'un aménagement communal durable ;
b. la réalisation de logements abordables et durables suivant ses critères de qualité de vie (cf. objectif d.) ;
c. la mobilisation du potentiel résidentiel existant (potentiel foncier, constructions existantes et logements non-occupés) afin d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
d. l'amélioration la qualité de vie dans tous les quartiers par un urbanisme adapté ;
e. la mise en place des instruments de communication, de sensibilisation et de subvention en faveur des objectifs du Pacte logement.

Afin de faciliter l'élaboration du Programme d'action local logement, le ministre met à disposition un outil informatique qui permet aux communes :

- de rassembler les informations nécessaires ;

- d'identifier les priorités locales pour leur Pacte logement et
- de définir les objectifs et champs d'actions projetés.

Article 6

Cet article introduit le Conseiller logement. Le Conseiller logement joue un rôle important dans la mise en œuvre du Pacte logement au niveau local. Sa fonction est inspirée de celle du Conseiller climat (*Pacte Climat*) et peut être assurée par un expert externe ou, au choix de la commune, par un ou plusieurs agents communaux. Par ailleurs, plusieurs communes peuvent « se partager » un Conseiller logement sur base d'une convention de collaboration.

Chaque personne – disposant les connaissances et compétences techniques nécessaires – qui souhaite exercer les fonctions de Conseiller logement doit suivre une formation initiale ainsi qu'une formation continue. Le but de ces formations est de garantir que le Conseiller logement soit au courant des réglementations applicables notamment dans le cadre de l'aménagement et de l'urbanisme communal et de l'élaboration du Programme d'action local logement, afin d'assurer la qualité de l'assistance qu'il apportera à la commune pendant le cours de la Convention initiale et de la Convention de mise en œuvre.

Par ailleurs, la formation continue vise à tenir informé le Conseiller logement de l'évolution des exigences de la politique du logement et de l'outil informatique mis à la disposition des communes pour l'élaboration et le suivi du Programme d'action local logement.

Si le Conseiller logement ne pourra pas justifier des formations continues, il ne pourra plus exercer l'activité de Conseiller logement.

De par la signature de la Convention initiale, la commune a droit à un contingent de 240 heures du Conseiller logement à utiliser pour l'établissement du Programme d'action local logement. Cependant, cette participation financière est plafonnée à vingt-cinq mille euros.

De par la signature de la Convention de mise en œuvre, la commune peut prétendre à une autre participation financière couvrant un contingent de 380 heures du Conseiller logement à utiliser pour la mise en œuvre des projets retenus par la commune dans le Programme d'action local logement. Cette participation financière est plafonnée à quarante-deux mille euros.

La possibilité de prévoir dans la Convention de mise en œuvre le paiement d'acomptes au cours de l'exercice budgétaire annuel permet d'avancer le cas échéant aux communes les frais relatifs aux Conseiller logements internes, c'est-à-dire ceux qui sont employés directement par les communes.

Article 7

Cet article prévoit comment et dans quelles conditions les communes peuvent obtenir des participations financières du ministre pour le financement des projets qu'elles entendent mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte Logement.

Les participations financières auxquelles les communes ont droit dans le cadre du Pacte logement sont de deux types différents:

En premier lieu, les communes ont droit à des participations financières de base pour les prestations du Conseiller logement (dont l'enveloppe est prévue à l'article 6). Ces participations financières sont uniquement soumises à la signature d'une Convention initiale et ultérieurement à la signature d'une Convention de mise en œuvre. Les contingents d'heures maximaux par commune sont identiques pour toutes les communes et indépendantes de leur taille.

En second lieu, les communes ont droit à des participations financières accordées pour la réalisation de projets précis, dont l'éligibilité est déterminée selon les critères du Pacte logement et qui peuvent évoluer en fonction des besoins des communes. L'article sous rubrique explicite les différentes dotations qui alimentent le budget disponible pour chaque commune.

Afin d'inciter les communes à participer dès le départ au Pacte logement, il est en premier lieu prévu de doter toutes les communes d'une dotation financière initiale de vingt-cinq euros par habitant résidant sur le territoire de la commune avec un minimum de 100.000 € et un maximum de 500.000 € par commune pour autant que la commune ait signé la Convention initiale avant le 31 décembre 2021.

En dehors de la dotation forfaitaire initiale, la dotation totale disponible par commune pour les participations financières du Pacte logement est alimentée selon les critères suivants:

Pour l'année budgétaire 2021:

En fonction du nombre additionnel de logements bénéficiant d'une aide à la construction d'ensembles (destinés à la vente ou à la location) depuis le 1er janvier 2020 et dont le lieu de réalisation se situe sur le territoire de la commune: *10.000 euros par logement*.

Cette dotation est unique et est appliquée au début de l'année en fonction des conventions relatives aux aides à la construction d'ensembles signées au cours de l'année précédente.

Pour les années subséquentes:

En fonction du nombre de nouveaux logements bénéficiant d'une aide à la construction d'ensembles (destinés à la vente ou à la location) au courant de l'année de référence et dont le lieu de réalisation se situe sur le territoire de la commune: *19.000 euros par logement*.

Cette dotation est unique et est appliquée au début de chaque année en fonction des conventions relatives aux aides à la construction d'ensembles signées au cours de l'année précédente.

En fonction du nombre de logements locatifs mis à disposition à travers le mécanisme de la gestion locative sociale sur le territoire de la commune: *2.500 euros par logement*.

Cette dotation est annuelle et le nombre de logements pris en compte est déterminé par le ministre en fonction du décompte annuel établi avec les organismes conventionnés conformément à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

L'article prévoit que la dotation financière non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Cependant, aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034, soit deux ans après l'expiration de la loi, ceci afin de permettre aux communes de pouvoir terminer les projets qu'elles s'étaient engagées à mettre en œuvre dans le cadre de leur Programme d'action local logement.

Finalement, il sera mis à disposition des communes également un logiciel informatique par lequel elles pourront gérer leur Programme d'action local logement et contrôler le suivi du Pacte logement.

Article 8

Cet article prévoit les modalités de paiement des participations financières aux communes pour la réalisation de projets lancés en vue d'atteindre les objectifs arrêtés dans leur Programme d'action local logement.

Pour qu'un projet puisse bénéficier d'une participation financière du ministre, il doit obligatoirement entrer dans une des trois catégories suivantes:

– Catégorie 1: Acquisition de terrains et projets d'équipements publics et collectifs;
– Catégorie 2: Cadre de vie et rénovation urbaine;
– Catégorie 3: Ressources humaines, communication et dynamiques sociales.

En ce qui concerne la catégorie 1, il y a lieu d'exclure de cette catégorie les stations d'épuration d'eau et le réseau de distribution d'eau, car la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau qui a, entre autres, transposé en droit national la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, a introduit l'exigence communautaire d'appliquer au niveau de la tarification de l'eau, la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau et ceci en tenant compte du principe du pollueur-payeur, respectivement de l'utilisateur-payeur. Dès lors, il n'y a pas lieu d'accorder une participation financière dans le cadre du Pacte logement à la réalisation de stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau. D'autant plus, il n'est pas concevable que le Pacte logement accorde des participations financières étatiques dans un domaine dans lequel une directive européenne l'interdit.

Afin d'inciter les communes à agir sur l'ensemble des objectifs du Pacte logement, la dotation financière doit être répartie de façon relativement équilibrée parmi des projets entrant dans les trois catégories retenues. Ainsi au moins 25% du budget doivent être utilisés pour des projets de la catégorie 3 alors que les deux premières catégories ne peuvent pas recueillir chacune plus de 50% du budget disponible. Au regard de l'étendue des définitions des trois catégories les auteurs du projet sont d'avis que les communes disposent de suffisamment de flexibilité pour appeler la totalité du budget tout en maximisant l'utilité et la rationalité de son utilisation.

Article 9

La dotation du budget total disponible pour chaque commune est faite annuellement sur base des critères retenus et le solde est reporté d'année en année. Une telle gestion pluriannuelle du budget est rendue possible grâce au Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Il est dès lors proposé de modifier la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement de façon à ce que ce Fonds spécial puisse également permettre la gestion financière du Pacte Logement.

Partant, le Fonds spécial sera doté d'un compartiment spécifique destiné au Pacte Logement.

Les dotations seront affectées aux communes participantes en fonction des logements conventionnés au cours de l'année n-1 ainsi qu'en fonction de la dotation pour le conseiller en logement. Le déboursement sera effectué par la suite dans la limite de la dotation disponible par commune et sur base des dépenses effectives des projets et mesures conventionnés dans le cadre du Pacte Logement.

De cette façon, il sera possible de dresser chaque année un rapport de réalisation des projets dans le cadre du Pacte Logement. Ce rapport pourra être présenté à la Chambre des Députés au même temps que le rapport sur la réalisation des projets dans le contexte des constructions d'ensembles.

Les déboursements des budgets accordés ne se feront que sur base de demandes de participations financières de la part des communes et sur base de rapports financiers. Ainsi, le montant de la dotation générée pour une commune lors d'une année budgétaire ne fera pas nécessairement l'objet de déboursements d'un montant équivalent. La dotation financière non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire sera donc automatiquement reportée à l'année suivante. Dès lors, grâce à la gestion pluriannuelle des budgets par le Fonds spécial, les fonds alloués au début du Pacte Logement pourront être déboursés avec un certain décalage dans le temps en fonction de la réalisation des projets souhaités par les communes.

Par contre, aucune dotation financière ne pourra être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034. Les communes disposeront ainsi, à la fin projetée du Pacte Logement de deux années budgétaires supplémentaires pour faire valoir leurs dépenses et utiliser les budgets alloués dans le cadre du Pacte.

Sur base des bilans annuels et des rapports financiers que le ministre dresse annuellement, une évaluation plus approfondie de la mise en œuvre du Pacte logement et de son impact financier sera réalisée tous les quatre ans.

Article 10

Cet article modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Ad point 1°

Ce point introduit un nouvel article 29*bis* qui prévoit les dispositions suivantes.

Le paragraphe 1er précise ce qu'il faut entendre par „logements abordables" pour l'interprétation et la compréhension du présent article.

Les logements abordables sont assimilés à des logements à coût modéré et sont administrés soit par des promoteurs publics[3] au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, soit par l'État.

Les expériences du passé ont montré que les logements à coût modéré, réalisés conformément à la disposition de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 actuellement en vigueur ne parviennent aux objectifs poursuivis en matière de logements abordables. Dès lors, il a été opté pour cadrer et mieux préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par « *logement abordable* ». En effet, la pratique a pu démontrer que de tels logements se retrouvent généralement, à court ou à moyen terme, aux prix usuels sur le marché immobilier et ne remplissent pas l'objectif principal leur attribué.

Ainsi, un mécanisme de cession légal est introduit, permettant dorénavant aux promoteurs publics d'accéder à une propriété exclusivement publique des prédits logements.

---

3 Sont considérés comme promoteurs publics dans le sens de la présente loi les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

En effet, une telle approche a pour avantage d'accélérer l'établissement d'un véritable parc locatif immobilier public à l'instar de ce qui se pratique déjà à l'étranger, notamment à Vienne en Autriche.[4]

Les auteurs du présent projet de loi (dénommés ci-après « les auteurs ») y voient un double avantage:

1° d'une part une telle approche est en mesure de répondre, à moyen et long termes, à la demande d'un nombre croissant de personnes intéressées,

2° d'autre part une telle approche a pour effet une fois que le parc précité a atteint une certaine « *masse critique* », de pouvoir agir efficacement sur l'évolution du prix d'acquisition des immeubles destinés au logement.

Fort de ces constats et devant faire face à la pénurie de logements abordables, dont souffre le Grand-Duché, le gouvernement estime opportun que les logements abordables, ainsi cédés aux promoteurs publics, puissent être mis à disposition ou loués à des personnes à revenus modestes en s'acquittant d'un loyer modéré. Cela permettra aux personnes et familles éligibles de disposer d'une perspective réelle de pouvoir se loger décemment et durablement.

Le paragraphe 2 fixe les seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété des logements précités. Ces seuils tiennent compte du nombre d'unités de logements pouvant être réalisées sur le site en question.

Le paragraphe 2 concerne la réservation à proprement parler des logements abordables, qui est exprimée en pourcentage de surface construite brute maximale à dédier au logement, et ce conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui dispose dans son article 29, paragraphe 2, que:

> « *Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, (...).*

Cette modification législative opérée en 2017 par la loi dite « *Omnibus* » a su porter ses fruits en pratique. En effet, l'ancien libellé, abrogé par la prédite loi, avait pour conséquence que la réservation de 10% de la surface sans circonscription de la réservation d'un ou de plusieurs logements présentait régulièrement le défaut, une fois le plan d'aménagement particulier « *nouveau quartier* » (désigné ci-après « *PAP NQ* ») exécuté, que seuls les logements les plus modestes en taille se voyaient ainsi cédés par les promoteurs immobiliers à la main publique. Or ceci contrevient aux objectifs que s'est fixé le gouvernement en vue de la réalisation de logements abordables pour la législature 2018-2023.

Dans une vue globale des choses, les auteurs donnent à considérer que le fait de classer des fonds en zone dédiée prioritairement à l'habitation[5], qui ne l'étaient pas avant, entraîne une augmentation substantielle de leur valeur pécuniaire, ce qui entraîne, corrélativement de manière proportionnée, une augmentation de la charge de la servitude urbanistique précitée.

En l'occurrence, la part de réservation de la surface à construire brute maximale à réserver au logement abordable se voit ainsi augmentée à 10% lorsque le plan d'aménagement particulier concerné prévoit entre 5 et 9 unités de logement, de 20% lorsque le plan d'aménagement particulier concerné prévoit entre 10 et 25 unités de logement et de 30% lorsque le plan d'aménagement particulier concerné prévoit plus de 25 unités de logement.

Reste à signaler que le terme « *zone dédiée prioritairement à l'habitation* » vise les zones d'habitation ainsi que les zones mixtes, telles que définies au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

---

4 L'Autriche est dans une situation privilégiée pour avoir maintenu et même accru l'importance du logement social dans la répartition globale des statuts d'occupation. L'intervention publique sur le marché du logement est en effet un élément majeur de la politique du logement de l'Autriche depuis le début du XXe siècle. La production de logements a été et est toujours fortement influencée par les subventions publiques à l'offre, principalement, mais non exclusivement, distribuées à des opérateurs particuliers, à but lucratif limité, dont la fonction est d'offrir des logements locatifs à un prix abordable. Ces organismes gèrent un stock de 908 000 unités. Ils construisent environ 15 000 logements par an, ce qui représente entre un quart et un tiers de la production totale annuelle de logements neufs en Autriche. (Source: *« Privileged but Challenged: The State of Social Housing in Austria in 2018 » in Critical Housing Analysis (vol. 5 (1), pp. 12-25))*

5 Il s'agit en l'occurrence des zones d'habitation et les zones mixtes tel que définies par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu d'un plan d'aménagement général d'une commune.

En ce qui concerne la protection du droit de propriété, les auteurs donnent à considérer que la question d'une équivalence à une expropriation ne se posera pas dans ce cas de figure, étant donné que globalement une augmentation certaine en valeur pécuniaire ne fait qu'induire en l'occurrence une servitude proportionnée et adéquate en vue de la satisfaction de l'intérêt général en matière d'aménagement communal, ceci n'est pas équivalent à une expropriation comme les propriétaires concernés ne seront pas lésés de manière excessive[6].

Le paragraphe 3 permet à la main publique de refuser une affectation de certains fonds au logement abordable. Dans un souci de respect de l'intérêt général, qui présuppose un traitement parcimonieux des deniers publics, il a été opté pour l'introduction d'une disposition légale visant à permettre à la main publique d'être en mesure de refuser de se voir céder, *in fine*, des lots générant des coûts disproportionnés[7] quant à leur exécution et étant donc en quelque sorte *per se* contraire à l'intérêt général.

Les auteurs donnent à considérer qu'il ne s'agit aucunement de réserver systématiquement les lots offrant le plus d'agrément, mais d'éviter que la main publique se voit céder systématiquement les lots qui génèrent des difficultés disproportionnées lors de l'exécution d'un point de vue financier, ou même de mettre un promoteur public dans l'impossibilité de réaliser des logements en temps utile avec un coût de réalisation jugé abordable. Les auteurs tiennent à préciser que lors de toute analyse de conformité par le conseil communal ou encore le ministre de l'Intérieur pendant la procédure d'adoption du PAP NQ, il ne saura, comme en matière d'application des objectifs définis à l'article 2, être procédé à un refus d'approbation d'un plan que s'il est manifestement contraire à ladite disposition. Autrement dit, la main publique ne refusera son approbation que si les lots réservés sont manifestement destinés à générer des coûts d'exécution excessifs.

Les PAP NQ devant définir pour chaque lot ou parcelle la surface construite brute à réserver aux logements abordables, chaque propriétaire intervenant dans un PAP NQ est partant tenu de fournir sa contribution à l'obligation légale d'une réservation de surface aux logements abordables.

De surcroît, les fonds visés au présent article ne sauront connaître une affectation autre que celle d'un logement abordable.

En effet, opérer le contraire, à savoir réserver des lots pouvant accueillir des constructions autres que le logement (p.ex. : des commerces), risquerait de générer des situations où la seule option praticable consisterait à céder les logements abordables et non pas, en amont, les terrains à bâtir, réservés auxdits logements. En effet, les auteurs ont ainsi voulu éviter le risque que des fonds soient cédés, qui *in fine* accueilleront des constructions qui ne sont pas entièrement destinées au logement.

Le paragraphe 4 définit la valeur à laquelle s'opère la cession. En ce qui concerne l'applicabilité de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics concernant les différents transferts de propriété encadrés et organisés par le présent projet de loi, les auteurs donnent à considérer que celle-ci n'a pas vocation à s'appliquer en l'espèce.

En effet, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures et de services, un adjudicateur public doit procéder en deux étapes:

– choisir dans un cadre légal prédéfini un opérateur économique,
– conclure un marché public avec cet opérateur économique conformément aux règles qui s'appliquent à ces contrats onéreux et qui sont définies par la loi précitée du 8 avril 2018.

La prédite législation définit dans son article 1er, paragraphe 1er, alinéa 2, la passation d'un tel marché public de la manière suivante et présuppose un véritable choix de l'opérateur économique:

> *« Au sens du présent Livre et du Livre II, la passation d'un marché est l'acquisition, au moyen d'un marché public de travaux, de fournitures ou de services par un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs auprès d'opérateurs économiques choisis par lesdits pouvoirs, que ces travaux, fournitures ou services aient ou non une finalité publique. ».*

Ainsi, on présuppose dès lors, d'une part un choix formel d'un opérateur économique qui sera le futur cocontractant d'un contrat à titre onéreux conclu et d'autre part, entre lui et le pouvoir adjudicateur intéressé.

---

6 Le Législateur ambitionne ici d'établir un régime de compensation, comparable, quant à son esprit à celui adopté en Confédération helvétique p.ex. et permettant de tenir compte équitablement des avantages financiers qui résultent de mesures d'aménagement favorables pour l'administré (cf. à cet égard la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979)

7 A titre d'exemple, l'on pourrait considérer comme contraintes importantes en matière d'exécution des contraintes découlant d'une topographie particulièrement raide ou encore une pollution du sol conséquente.

En effet, l'article 1er, paragraphe 1er, alinéa 3, de la même loi, précise encore que ces travaux, fournitures ou services « *ne prévoient pas la rémunération de prestations contractuelles, sont considérés comme relevant de l'organisation interne de l'État et, à ce titre, ne sont en aucune manière affectés par les dispositions du présent Livre.* ».

Or, en l'occurrence la procédure de transfert de propriété est organisée en vue de la satisfaction de l'intérêt général sans emprunter la voie de la conclusion d'un contrat à titre onéreux, mais en décrétant la nouvelle servitude urbanistique ainsi instituée.

En effet, pour pouvoir qualifier un contrat de contrat à titre onéreux, il y a lieu de présupposer l'existence d'un contrat par lequel chacune des parties reçoit une prestation de l'autre en contrepartie et comme condition de son propre engagement.

Le contrat à titre onéreux est donc aussi un contrat synallagmatique et la condition pour qu'un contrat soit considéré comme onéreux est donc la relative équivalence de la valeur des contreparties.

Or, en l'occurrence le présent projet de loi se contente de grever certains fonds d'un propriétaire prédéterminé et historique des lieux d'une servitude urbanistique déterminant certaines assiettes de terrain faisant, dans un deuxième temps l'objet d'une cession encadrée par la loi.

Ce mécanisme, d'ores et déjà prévu à l'article 34 de la loi précitée du 19 juillet 2004, prévoit qu'en matière d'exécution d'un PAP NQ les surfaces destinées à accueillir les infrastructures de viabilisation sont clairement identifiées sur la partie graphique du plan en question en vue de leur cession ultérieure à la main publique.

Dès lors, ce n'est pas l'autorité communale qui procède aux choix du futur « *opérateur économique* », qui devra s'acquitter des obligations légales en matière de logements abordables, mais c'est bel et bien le titre de propriété qui grève les terrains du promoteur public d'une charge urbanistique.

De surcroît, la main publique n'est pas non plus amenée à conclure un contrat à titre onéreux avec le propriétaire des fonds concernés par cette nouvelle servitude urbanistique, alors que l'on ne saurait affirmer que l'autorité communale sera tenue de remplir des obligations contractuelles à l'égard du propriétaire. Il ne saurait dès lors pas être question d'« *équivalence de la valeur des contreparties* » en l'occurrence.

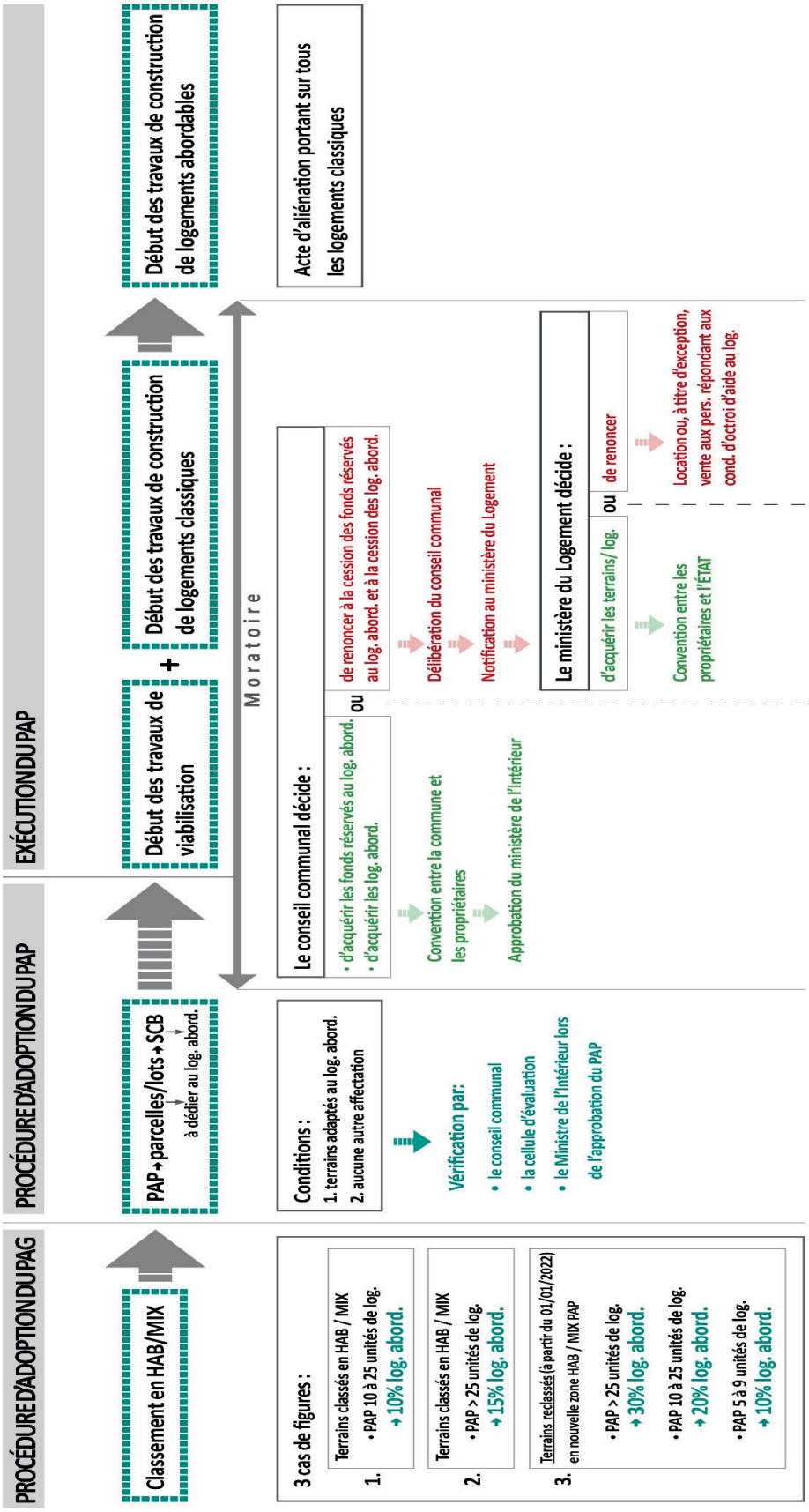
Au vu de ce qui précède, les auteurs estiment que les conditions cumulatives exigées par l'article 1er précité, ne se voient pas rencontrées en l'espèce et que dès lors la passation d'un marché public ne saurait être exigée.

Pour le surplus, le paragraphe 4 encadre la procédure relative à la cession des fonds réservés au logement abordable ou des logements abordables.

Les auteurs ont jugé utile de joindre le schéma ci-dessous, qui illustre notamment le système de « *cession à cascades* », tel qu'institué par le paragraphe 4.

La commune se voit approchée dans un premier temps en vue d'une cession éventuelle des prédits fonds ou logements abordables.

Ce n'est ainsi qu'en cas de renonciation formelle par le biais d'une délibération dûment motivée, que la loi désigne un nouveau cessionnaire, en l'occurrence le ministre ayant le Logement dans ses attributions représentant l'Etat.


PROCÉDURE D'ADOPTION DU PAG
PROCÉDURE D'ADOPTION DU PAP
EXÉCUTION DU PAP
Classement en HAB/MIX
PAP → parcelles/lots → SCB
à dédier au log. abord.
Début des travaux de viabilisation
+
Début des travaux de construction de logements classiques
Début des travaux de construction de logements abordables
Moratoire
Acte d'aliénation portant sur tous les logements classiques
3 cas de figures :
1. Terrains classés en HAB / MIX
• PAP 10 à 25 unités de log. → 10% log. abord.
2. Terrains classés en HAB / MIX
• PAP > 25 unités de log. → 15% log. abord.
3. Terrains reclassés (à partir du 01/01/2022) en nouvelle zone HAB / MIX PAP
• PAP > 25 unités de log. → 30% log. abord.
• PAP 10 à 25 unités de log. → 20% log. abord.
• PAP 5 à 9 unités de log. → 10% log. abord.
Conditions :
1. terrains adaptés au log. abord.
2. aucune autre affectation
Vérification par:
• le conseil communal
• la cellule d'évaluation
• le Ministre de l'Intérieur lors de l'approbation du PAP
Le conseil communal décide :
• d'acquérir les fonds réservés au log. abord.
• d'acquérir les log. abord.
ou
de renoncer à la cession des fonds réservés au log. abord. et à la cession des log. abord.
Convention entre la commune et les propriétaires
Approbation du ministère de l'Intérieur
Délibération du conseil communal
Notification au ministère du Logement
Le ministère du Logement décide :
d'acquérir les terrains/ log.
ou
de renoncer
Convention entre les propriétaires et l'ÉTAT
Location ou, à titre d'exception, vente aux pers. répondant aux cond. d'octroi d'aide au log.

A défaut de loi-cadre ou de régime jurisprudentiel consacrant la notion de contrat administratif, les auteurs entendent emprunter la voie d'une convention de droit public[8] en vue d'organiser le transfert de propriété à l'occasion de la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables, et non pas d'un contrat purement civil entre la main publique d'une part et le secteur privé de la promotion, réalisation immobilière, d'autre part.

Le choix du terme « *convention* » n'est pas anodin en l'occurrence.

En effet, le terme convention est souvent employé pour acter un accord de volontés plus large que celles actées dans un simple contrat.

Ainsi, la convention est davantage un accord de volontés conclu entre des personnes publiques (comme en l'occurrence p.ex. État-Communes, État-Syndicats de communes, etc.) et qui est destiné à produire des conséquences juridiques qui ne sont pas toujours forcément de nature purement civile.

La convention est ainsi une catégorie juridique beaucoup plus large que le contrat.

Tous les contrats sont nécessairement des conventions, or, certaines conventions ne sont pas forcément des contrats.

Une convention est ainsi selon Gérard Cornu, un « *nom générique donné au sein des actes juridiques à tout accord de volonté entre deux ou plusieurs personnes destiné à produire un effet de droit quelconque*. »[9]

Le terme « *convention* » recouvre dès lors plusieurs notions juridiques différentes, tant en droit privé qu'en droit public.

En vue de l'accroissement de la sécurité juridique, absolument cruciale en matière d'aménagement communal et de développement urbain, les auteurs estiment qu'il est utile de prendre position quant au type d'instrument juridique qu'ils entendent utiliser.

Les auteurs optent pour une convention de droit public, dont le contrôle de légalité devra, le cas échéant, être assuré par les juridictions administratives alors qu'elles sont, de par leur nature et constitution, les plus à même à effectuer un contrôle de conformité des dispositions d'une convention ainsi que de son exécution, en adéquation avec les exigences de l'intérêt général.

En tant que promoteur public, au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et en accordance avec les principes directeurs de l'autonomie communale, chaque commune peut décider, si elle l'estime opportun, de soit opter pour une cession de fonds ou de logements abordables, ou de renoncer à une telle cession.

Il a été opté pour une cession des prédits immeubles uniquement après l'achèvement des travaux de voirie et d'équipements publics, conformément au projet d'exécution tel que prévu à l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Ainsi, uniquement des terrains à bâtir ou des logements abordables finalisés disposant notamment des équipements techniques de viabilisation requises seront cédés.

Le paragraphe 5 introduit un système dit de « *moratoire* » afin d'éviter que notamment les logements qui ne sauraient être qualifiés de logements abordables puissent être commercialisés avant que soit réglé la cession des logements abordables ou les fonds réservés à ces logements. Une telle précaution a pour effet d'assurer que les logements abordables se retrouvent, en temps utile, sur le marché locatif social.

Ainsi, l'aliénation de logements ne pourra être initiée qu'après que l'approbation ministérielle tutélaire ou la conclusion des différentes conventions ne soient intervenues.

Il en est de même en ce qui concerne le début des travaux de réalisation des logements abordables. A cet égard les auteurs donnent à considérer qu'une telle restriction s'avère nécessaire afin d'éviter que la réalisation desdits logements soit entamée en amont du processus conventionnel. En effet, une des vocations de cette convention de droit public consiste notamment à fixer les modalités de réalisation desdits logements.

L'objet du paragraphe 6 est de veiller à ce que lesdits logements soient cédés au prix de réalisation effectif. Il a été décidé d'aligner ces dispositions à celles de l'article 34 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

---

8 Et ce à l'instar de la nature juridique de la convention d'exécution prévue par l'article 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Ainsi, les juges du fond ont pu retenir à l'occasion du jugement N°36870 du rôle, que cette convention fait « *partie intégrante* » du plan d'aménagement particulier.

9 Vocabulaire juridique, 7ème édition, P.U.F. sub « *convention* »

Ainsi, la cession, prévue par le présent article, est encadrée par un mécanisme de compensation pécuniaire à charge de la main publique. Les fonds concernés ne sauront simplement être cédés à titre onéreux aux prix du marché actuel. Par conséquent, il a été opté, en vue de la fixation de cette valeur, que la plus-value résultant des travaux de viabilisation ne soit pas considérée. De même, il a été veillé à ce que le prix de réalisation effectif desdits logements soit pris en compte pour la fixation de la valeur.

Les auteurs ont également estimé qu'il était opportun d'aligner la façon d'apprécier cette valeur en fonction des principes retenus à cet effet par la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et ce à l'instar de ce qui a été retenu par la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Il est indiqué de ne pas soustraire à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire la détermination du caractère juste de l'indemnité à payer alors qu'une telle détermination de valeur pécuniaire par un arbitre le cas échéant assermenté auprès d'une juridiction judiciaire (en l'occurrence un arbitre désigné par le Président du Tribunal d'Arrondissement) ne s'oppose pas *per se* à l'attribution d'un éventuel contentieux aux juridictions administratives.

Le paragraphe 7 précise qu'à l'occasion d'un remembrement urbain, les charges résultant du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des différents apports.

Par conséquent, dans le tableau des apports des propriétaires et des nouvelles attributions reflétant la situation parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes, prévu par l'article 64 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, cette nouvelle répartition des charges urbanistiques en matière de création de logements abordables se verront arrêtés.

Le paragraphe 8 introduit un système « *incitatif* », ceci à l'instar de ce qui se pratique déjà depuis de nombreuses années au Pays-Bas.

Un tel mécanisme présente deux avantages:

1° d'une part, il veille à prendre en compte les contraintes résultant de l'introduction d'une nouvelle charge urbanistique et veille, d'autre part à un rééquilibrage entre les charges précitées et les plus-values pouvant découler de l'augmentation du potentiel constructible, suite à la modification du PAG opérée à l'occasion du présent paragraphe.

2° d'autre part, un tel mécanisme a pour objectif d'inciter l'initiateur du projet à modifier ponctuellement les seuils légaux des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol prédéfinis par le PAG et de prévoir davantage encore des logements abordables.

C'est pourquoi il a été opté pour l'introduction d'un mécanisme permettant de modifier ponctuellement le PAG par le biais de l'adoption d'un PAP NQ.

Les auteurs tiennent à souligner qu'il s'agit ici d'une mesure exceptionnelle et dérogatoire à la trame qui guide toute la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à savoir que les PAP NQ doivent, en tout état de cause, être conformes au PAG. En témoigne l'encadrement légal étroit opéré, à savoir que l'augmentation du potentiel constructible est circonscrite de manière précise et ne saurait porter atteinte aux dispositions contenues dans l'article 2 précité.

Ainsi, l'encadrement légal précité empêche la réalisation de projets urbains excessivement denses et mal agencés par exemple.

L'exemple ci-dessous a vocation à illustrer, la mise en œuvre des dispositions du paragraphe 8:

Selon le PAG en vigueur, les fonds, qui sont couverts par un PAP NQ, disposent d'une surface brute totale de 10 ha et se sont vu attribués un coefficient d'utilisation du sol (désigné ci-après « CUS ») de 1,0 et une densité de logement (désigné ci-après « DL ») de 25 unités de logement par hectare.

Partant, ces fonds connaissent un potentiel constructible maximal de 10.000m^2 de surface construite brute, qui dans le présent cas sera affectée entièrement au logement et jusqu'à 250 logements peuvent y être réalisés.

Selon les dispositions du présent article, 15 % de la surface construite brute à dédier au logement doivent être réservés aux logements abordables, en l'occurrence 1.500m^2.

Dans le présent exemple, le promoteur privé opte cependant pour la réservation d'une surface construite brute à dédier aux logements abordables à hauteur de 2.000m^2.

Conformément au paragraphe 7, le PAP NQ peut dès lors modifier le PAG en augmentant le potentiel constructible, à condition que la surface construite brute maximale résultant des dispositions du plan PAG ne soit pas dépassée d'une valeur correspondant à la moitié de la surface réservée au logement abordable, en l'occurrence 1.000m^2.

Partant, le CUS peut passer de 1,0 à maximum 1,1.

De même, le CUS ne peut être augmenté, selon les dispositions du présent paragraphe, de plus de 15%. Le CUS ne saurait ainsi en aucun cas dépasser une valeur de 1,15, ce qui est respecté en l'occurrence.

La DL, de même que les autres coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol[10] pourront également être adaptés dans ce contexte, sans pour autant que la DL puisse dépasser 28,75 unités /ha.

Dans l'hypothèse où lors de l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » un ou plusieurs lots respectivement parcelles réservés, conformément au paragraphe 3, appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les auteurs ont estimé qu'il n'était pas utile de les soumettre aux dispositions du paragraphe 4.

En effet, il n'est pas opportun qu'un acteur relevant de la main publique, le Fonds du Logement par exemple, présumé agir en conformité avec l'intérêt général alors qu'il relève de sa mission intrinsèque de réaliser des logements abordables, devra céder ainsi un ou plusieurs lots respectivement parcelles à (une autre autorité publique) /un autre acteur public qui poursuit essentiellement le même but. Il en est de même si les fonds appartiennent à un autre acteur public tel que mentionné ci-dessus.

Il a également été décidé d'exempter les sociétés de développement à participation étatique ou communale, telle que l'AGORA s.àr.l. & Cie[11] par exemple, alors qu'elles sont également présumées agir en conformité avec l'intérêt général de par leur objet social.

Les auteurs ont délibérément opté de ne faire agir cette disposition que lors de l'exécution du plan d'aménagement particulier concerné, c'est-à-dire une fois que la PAP est approuvé et prêt à être exécuté conformément aux articles 35 et suivants. En effet, écarter d'emblée l'applicabilité de cette nouvelle servitude légale, aurait pour conséquence qu'on risque de se retrouver, une fois le plan d'aménagement particulier approuvé, avec des lots ou parcelles réservés devant être recédés et appartenant à une main publique/acteur public ? qui est devenu propriétaire des prédits fonds lors de la procédure d'adoption par exemple.

Ad point 2°

Ce point modifie l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui est devenu partiellement sans objet alors qu'il prévoyait de régler des modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré alors que justement le présent projet de loi est venu refondre intégralement les aspects ayant trait aux logements abordables figurant dans la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Sont ainsi supprimés de la première phrase de l'alinéa 4 les dispositions ayant trait aux modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré.

En effet, par l'introduction des différents mécanismes, dits de « *moratoire* », les auteurs ont estimé que l'ancien libellé de l'article 29, paragraphe 2, nécessite d'être revu alors qu'il a eu pour vocation de réglementer des situations qui seront réappréhendées dans leur intégralité.

Ainsi, l'article 37, alinéa 4, prévoit d'ores et déjà qu'il ne saurait être procédé à la réalisation des logements abordables avant respectivement la conclusion ou l'approbation ministérielle des conventions qui ont vocation de veiller à régler les modalités de réalisation et de cession des logements abordables.

Dès lors le maintien de ces dispositions s'est avéré superfétatoire er les auteurs ont jugé utile de les supprimer.

Ad point 3°

Le présent point introduit un nouvel article à la suite de l'article 108*quater*, l'article 108*quinquies*. En vue d'être en mesure d'assurer à tous les acteurs concernés, tant publics que privés, une sécurité juridique satisfaisante, il a été opté pour l'introduction d'une disposition transitoire contenant une date

---

10 Densité de logement (DL), coefficient d'occupation du sol (COS) et coefficient de scellement du sol (CSS), conformément à la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain

11 La mission de la société de développement AGORA est centrée sur la revitalisation d'anciens sites industriels en nouveaux quartiers urbains. Outre l'aménagement de quartiers urbains elle est actuellement chargée de l'étude de faisabilité pour le développement de l'ancien site d'Esch-Schifflange.

précise d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions en garantissant à chaque PAP NQ concerné de pouvoir se mouvoir dans un cadre légal clair et déterminable à l'avance.

Article 11

Cet article abroge les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes.

Article 12

Cet article modifie la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Ad point 1°

Au vu de la définition spécifique du logement abordable faite par l'article 29*bis*, il convient de reprendre ladite définition pour des raisons de cohérence textuelle et de sécurité juridique.

Ad point 2°

L'introduction du nouveau point b) vise, de façon similaire à ce que prévoit l'actuel article 11, paragraphe 2, point 9° par rapport à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à introduire une exception par rapport au nouvel article 29*bis*, paragraphe 2. Si ce dernier fixe différents seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété des logements abordables (en tenant compte du nombre d'unités de logements pouvant être réalisées sur le site en question) et concerne la réservation des logements abordables (exprimée en pourcentage de surface construite brute maximale à dédier au logement), il importe de souligner que dans le cadre des « zones prioritaires d'habitation » du plan directeur sectoriel « logement », le seuil de 26 unités de logements enclenche une réservation de trente pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement à la réalisation de logements abordables se distinguant ainsi du pourcentage prévu à l'article 29*bis*, paragraphe 2, alinéa 2, pour le même seuil.

Le nouveau point b) fait également référence à l'article 108*quinquies*, de sorte à souligner le fait que seuls les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont la procédure est entamée à partir du 1er juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1er sont concernés.

Les dispositions du point b) ne devraient quant à elles concerner que les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont la procédure sera entamée entre la date de la prise d'effets du plan directeur sectoriel « logement » et ceux dont la procédure est entamée jusqu'au 30 juin 2021 inclus.

A noter que par « zones dédiées prioritairement au logement » au sens du présent projet de loi, sont visées les zones d'habitation et les zones mixtes tel que définies par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu d'un plan d'aménagement général d'une commune.

Le PSL n'autorise quant à lui que la désignation des zones d'habitation dans leur ensemble et des zones mixtes énumérées à l'article 9, paragraphes 1er à 3 du règlement précité du 8 mars 2017, à l'exclusion donc des zones mixtes rurales. D'où le maintien de la référence à des « zones destinées à être urbanisée affectées principalement ou accessoirement au logement.

Article 13

Cet article modifie les articles 2, 3 et 4 de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement afin de permettre la gestion des fonds alloués au Pacte logement conformément aux idées développées au commentaire de l'article 9.

Article 14

L'article introduit un intitulé abrégé.

Article 15

Le Pacte logement issu de la loi précitée du 22 octobre 2008 venant à échéance à la fin de l'année 2020, le nouveau Pacte logement devra entrer en vigueur avec effet au 1er janvier 2021

*

FICHE FINANCIERE

a) Estimation de l'impact financier du Pacte logement 2.0 de 2021 à 2025

L'estimation de l'impact financier fait la distinction entre le moment de l'attribution de la dotation financière pour les communes dans le cadre du Pacte logement et le moment prévisible du déboursement effectif des participations financières.

Le moment de l'attribution d'une dotation financière dépendra évidemment du degré de l'engagement des communes dans le nouveau Pacte Logement, c'est-à-dire du moment auquel une commune aura signé la Convention de mise en œuvre et donc de la rapidité avec laquelle les Programmes d'action locale logement seront élaborés.

Le moment du paiement effectif d'une participation financière va en outre dépendre du délai dans lequel les projets contribuant à la réalisation des objectifs du Pacte logement susceptibles de recevoir des participations financières pourront être réalisés et facturés.

Le scénario des dépenses effectives dépend dès lors d'une série de facteurs indépendants de la volonté du Ministère du Logement. Pour la détermination de l'impact financier, ces facteurs ont été pris en considération selon une approche optimiste d'un point de vue de la réussite du Pacte Logement 2.0.

A. *La dotation pour le Conseiller logement*

Pour le chiffrage de la dotation financière au financement du Conseiller logement, le nombre maximal d'heures de conseil par commune et par an s'élève à 380 heures, sauf pour la première année d'engagement pendant laquelle la commune peut consommer en théorie l'ensemble des heures prévues à la Convention de mise en œuvre et une quote-part des heures du Conseiller logement prévues dans le cadre de la Convention de mise en œuvre pour l'année restante. Or, même dans le meilleur des cas, le nombre d'heures ne pourra guère dépasser les 240 heures de la Convention initiale plus un tiers des heures prévues au titre de la Convention de mise en œuvre, c'est-à-dire un total de 370 heures. En outre, le chiffrage de la dotation financière pour le Conseiller logement a été fait en supposant que 80% des communes participent dès 2021 au Pacte Logement et signent dès la première année une Convention de mise en œuvre.

En ce qui concerne le Conseiller Logement, le Ministère table sur un engagement précoce et fort de la part des communes dans le nouveau Pacte logement de façon à ce que la majeure partie du budget maximal prévu pour le Conseiller logement devrait être engagée et déboursée dès la première année de l'entrée en vigueur du Pacte logement.

B. *Les dotations pour les participations financières*

1) *La dotation forfaitaire initiale*

Une commune peut se voir attribuer une dotation forfaitaire initiale si elle signe une Convention initiale au courant de l'année 2021. Cette dotation ne devient effective qu'au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre. Une participation financière correspondant à cette dotation ne pourra être versée que suite à la remise par la commune de factures relatives à un projet ou à une mesure retenus et à l'acceptation desdites factures par le Ministère. Donc, même si la dotation forfaitaire initiale peut intervenir au cours de l'année 2021 (et au cours de l'année 2022 pour les communes qui auront commencé l'élaboration de leur Programme d'action local en 2021, mais ne signent la Convention de mise en œuvre qu'en 2022), le Ministère estime que les dépenses effectives n'auront très probablement lieu qu'à partir de 2022.

Pour les besoins du tableau récapitulatif reproduit ci-après, il a dès lors été estimé que 70% de la dotation forfaitaire seraient attribués en 2021 et 30% en 2022 et que les déboursements interviendraient avec un délai supplémentaire de plusieurs mois.

La détermination du montant de la dotation forfaitaire initiale s'appuie quant à elle sur les chiffres de la population du Registre national des personnes physiques du 1er janvier 2020.

2) *La dotation pour logements gérés par un système de gestion locative sociale*

Actuellement, le programme de la gestion locative sociale (GLS) inclut plus de 900 logements privés loués à loyer modéré et gérés à travers un organisme agrée à cet effet par le Ministère du Logement.

La dotation financière prévue par le Pacte Logement pour les communes à l'égard de ces logements se base sur les rapports et le décompte des logements validés par le Ministère du Logement à travers les conventions GLS. Cette dotation se fait sur base des rapports de l'année n-1 au plus tard à la fin du mois de mars de l'année n.

Les déboursements effectifs à charge du budget de l'État interviennent seulement suite à l'acceptation d'une demande de participation financière de la part de la commune et après que le Ministère a reçu les factures prouvant la réalisation du projet ou de la mesure correspondante. Dès lors, les calculs ci-après se basent également sur un délai supplémentaire de plusieurs mois pour les déboursements à effectuer.

3) *La dotation pour logements bénéficiant d'une aide à la construction d'ensembles*

Le nombre estimé de logements conventionnés (vente et location) à prendre en compte au titre d'une année se base sur les données du programme pluriannuel de construction d'ensembles tel qu'il est établi dans le cadre du Fonds spécial de soutien au développement du logement pour les années 2019 à 2021 à l'heure actuelle. Si pour les années 2020 et 2021, ces données sont assez fiables, étant donné que les projets en question se situent dans une phase d'élaboration très avancée, il y a lieu d'être plus prudent pour les projets annoncés au Ministère du Logement par les différents promoteurs publics et privés pour les années ultérieures. En effet, le Ministère a établi un nouveau planning pluriannuel au courant des mois de février à avril 2020 en demandant aux promoteurs un phasage et un calendrier précis quant au moment de la finalisation des plans et projets et donc quant à la date prévisible d'une signature de convention. Or, l'expérience montre que les prévisions des promoteurs sont en règle générale relativement optimistes et les aléas des préparations de chantiers risquent de retarder ce calendrier. A cela s'ajoute probablement que suite au Covid-19, certains projets vont prendre davantage de retard.

Quant à l'évolution jusqu'en 2025, la progression du nombre de logements conventionnés bénéficiant d'une aide à la construction d'ensembles est une estimation qui inclut la possibilité de réalisation de logements abordables supplémentaires sur base des nouvelles dispositions prévues au futur article 29*bis* de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Tableau récapitulatif de l'estimation de l'impact financier du Pacte Logement 2.0.

Pacte logement 2.0 – Scénario financier – Vue des Dotations et des Dépenses

Libellé	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*
I. Dotations financières annuelles estimées*					
A) Conseiller logement	3.264.000	3.745.000	4.033.000	4.113.000	4.195.000
B) Dotation forfaire initiale	8.680.000	3.720.000	—	—	—
C) Dotation pour logements de la GLS	non applicable	2.250.000	2.494.000	2.612.000	2.731.000
D) Dotation pour logements conventionnés – ACE	12.000.000	25.000.000	33.000.000	36.000.000	38.000.000
Total des Dotations par année	**23.944.000**	**34.715.000**	**39.527.000**	**42.725.000**	**44.926.000**
II. Programme des dépenses					
A) Conseiller logement	3.264.000	3.745.000	4.033.000	4.113.000	4.195.000
B) Participations financières « Pacte Logement »	1.137.000	18.180.000	36.800.000	39.350.000	40.840.000
Total des dépenses estimées**	**4.401.000**	**21.925.000**	**40.833.000**	**43.463.000**	**45.035.000**

* Les Dotations financières annuelles estimées correspondent aux dotations financières au courant de l'année indiquée tenant de l'implication effective des communes.

** Les dépenses effectives tiennent compte du délai s'écoulant entre la dotation financière et la réalisation effective d'un projet et le déboursement de la participation financière.

b) Le logement abordable dans le cadre des PAP NQ.

L'introduction de l'article 29*bis* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain n'a pas d'incidence immédiate supplémentaire sur les dépenses de l'État, étant donné que les cessions éventuelles seront à prendre en charge dans le cadre des moyens budgétaires alloués au Fonds spécial de soutien au développement du logement créé par la loi du 25 mars 2020 y relative.

Le cas échéant, les dotations financières pluriannuelles pourront dès lors être partiellement réaffectées en fonction des opportunités qui se présentent en matière d'acquisition de terrains destinés au développement du logement suite à la mise en vigueur de l'article 29*bis*. Cette mise en vigueur est prévue en étapes : 1er juillet 2021 pour les PAP-NQ pour lesquels aucun changement de PAG n'est nécessaire et 1er janvier 2022 pour les PAP-NQ pour lesquels une telle modification s'avère nécessaire. Étant donné que c'est la date de mise en procédure du PAP qui est visée et que la procédure peut prendre effectivement plusieurs mois, voire plus d'une année, les premiers effets ne se feront sentir qu'à partir de l'année 2023.

Estimation du potentiel de logements abordables sur base de l'article 29bis et du coût correspondant

Un des objectifs du Pacte logement 2.0 est la mobilisation des importantes réserves foncières disponibles sur le territoire luxembourgeois pour le développement de logements. En effet, « *en 2016, le potentiel foncier pour l'habitat est estimé à 2 846 hectares. Ce chiffre correspond à l'intégralité des superficies disponibles dans les zones d'habitation, auxquelles on ajoute 75% des superficies disponibles dans les zones mixtes des communes. Le potentiel foncier pour l'habitat correspond ainsi à 53,9% de l'ensemble des terrains disponibles au sein des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées*.

La surface totale des terrains disponibles pour l'habitat s'élève en moyenne à 27 hectares par commune, mais avec une répartition très inégale (cf. Figure 4). Les grandes différences de potentiel foncier par commune s'expliquent entre autres par la taille du tissu urbain existant dans la commune, par les dynamiques récentes de consommation foncière et/ou de démolition de bâtiments, par la situation topographique de la commune, mais aussi par la politique et les stratégies locales.

Ainsi, Luxembourg-Ville est la commune dans laquelle la surface totale disponible pour l'habitat est la plus élevée : 335 hectares, et représente donc à elle seule 11,8% de la disponibilité foncière pour l'habitat du pays.

La majorité des autres communes qui détiennent des surfaces disponibles pour l'habitat les plus élevées en valeur absolue sont en grande partie des communes urbaines ou périurbaines (comme Niederanven, Käerjeng, Strassen, Sanem ou Dudelange). Parmi les communes rurales dans lesquelles sont localisées le plus de terrains disponibles sont des communes fusionnées de superficie élevée comme Wincrange ou Rambrouch.[12] »

De ce fait, il s'avère donc très délicat d'estimer l'impact des dispositions de l'article 29*bis* sur le véritable potentiel de création de logements abordables. A cela s'ajoute qu'il y a lieu de distinguer les terrains selon leurs caractéristiques morphologiques et réglementaires. Ainsi, en retenant la définition des « Baulücken » développée par l'Observatoire de l'Habitat, il s'avère que 33,1% des 2 846 hectares de terrains potentiellement disponibles pour l'habitat en 2016 étaient des « Baulücken », soit environ 941 hectares. Ces terrains sont mobilisables à court terme par le fait qu'ils ne nécessitent pas le dépôt d'un PAP-NQ (ou son équivalent dans les anciens PAG) et qu'ils ne sont donc pas soumis aux dispositions de l'article 29*bis*. Reste dès lors un potentiel foncier de 1.545 hectares pour lesquels un PAP-NQ s'avère nécessaire.

En prenant en considération le zoning et la densité maximale autorisée prévue dans les PAG pour les différentes parcelles recensées et faisant abstraction des éventuelles contraintes réglementaires et morphologiques auxquelles ces terrains pourraient être soumis (deux facteurs qui tendent à surestimer le véritable potentiel), une estimation sommaire aboutit à un potentiel maximal de 682.550 m^2/SCB

12 Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016, Note N°22 de l'Observatoire de l'Habitat Février 2019

logements abordables, correspondant à approximativement 5.000 logements pouvant être développés au sein du potentiel foncier existant (au regard de la densité autorisée)[13].

La période de développement de ce potentiel s'étale au moins sur une période de 20 années (hypothèse optimiste), ce qui correspond dès lors à un potentiel maximal de 250 logements abordables par an.

Impact financier de l'acquisition de terrains sur base de l'article 29bis

Avant d'aborder l'aspect financier de cette mesure, il importe de souligner que par l'introduction de l'article 29*bis*, l'État s'est donné un moyen efficace permettant d'accéder de façon conséquente à des terrains en vue d'augmenter à terme de façon significative le parc de logements abordables. Grâce à ce dispositif, les premières opportunités d'achat se présenteront enfin au plus tôt à partir de l'année 2023 pour ce qui de l'acquisition de terrains (et 2024/25 pour ce qui est de l'acquisition de logements construits).

L'impact financier pour les communes et pour l'État de l'obligation de cession de terrains correspondant au potentiel foncier abordé plus haut peut être approximativement chiffré, si l'on tient compte d'une incidence foncière de 200 € par m^2/SCB estimée pour les terrains non viabilisés et destinés au développement de l'habitat qui ont été acquis par l'État au cours de l'année 2020.

Partant, l'impact financier de l'acquisition de terrains sur 20 ans se situerait à environ 136 millions d'euros, c'est-à-dire à approximativement 6,8 millions d'euros par an.

Impact financier dû au développement du logement abordable

L'impact financier dû au développement des logements sur les terrains acquis dépend du modèle de commercialisation et d'affectation (vente ou location abordables) choisi.

En adoptant les hypothèses suivantes:

– un taux de 70% de logements locatifs parmi les logements développés,
– une surface SCB de 130 m^2 par logement en moyenne (correspondant à 91 m^2 par logement en moyenne, eu égard à la situation rurale relative de ces logements),
– les coûts moyens de viabilisation et de construction actuels des logements développés par la SNHBM et le FdL qui se situent à 3.000 € par m^2/SCB,
– un taux de subvention de 75% (tel qu'il s'applique aux communes, alors que la SNHBM et le FdL ne bénéficient actuellement que de 70%),

l'incidence financière maximale du développement de ces logements pour le budget des aides à la construction d'ensembles s'établirait sur une période de 20 ans à 51,2 millions par an. Cette incidence financière n'interviendra pas avant l'année 2024 au vu du temps que prennent la viabilisation des sites et la construction des logements.

Il y a lieu de rappeler que ce scénario se base sur des choix optimistes dans une perspective de développement de logements abordables. Il n'est cependant guère probable que ceci se réalise dans ce laps de temps et dans cette envergure.

En outre, ces estimations comprennent une partie des sites appartenant actuellement aux promoteurs publics et dont le développement et les coûts de construction sont déjà budgétisés, tels que les sites de Wiltz, Echternach, Mamer et Dudelange (sans que cette part ne puisse être calculée de façon précise).

Finalement, suite à la réforme prévue de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, de la révision du loyer social et de l'extension des classes de revenu éligibles à un nombre plus important de logements sociaux, un plus grand nombre de logements pourra être développé sans participations financières publiques tout en étant loués à des prix abordables, étant donné que l'incidence foncière reste limitée.

L'estimation de ces impacts financiers qui aura une répercussion sur les dépenses de l'État à partir de 2023 au plus tôt est dès lors donnée à titre purement indicatif.

---

13 Parmi les surfaces considérées pour cette estimation figurent également celles appartenant d'ores et déjà aux promoteurs publics et aux communes.

TEXTES COORDONNES

a) Texte coordonné de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

«**Art. 37. Autorisations de construire**

Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre. Les dispositifs de publicité au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des Sites et Monuments nationaux sont soumis à autorisation du bourgmestre.

L'autorisation n'est accordée que si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier «quartier existant» et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés dans la convention prévue à l'article 36.

~~Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire ou si conformément à l'article 29, paragraphe 2, le projet de construction dépasse la surface d'un hectare, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires, respectivement les modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré sont réglés. Cette convention est conclue avant la délivrance de l'autorisation.~~

Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires sont réglés.

L'autorisation est périmée de plein droit si, dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Sur demande écrite et motivée du bénéficiaire, le bourgmestre peut accorder deux prorogations du délai de péremption d'une durée maximale d'une année chacune.

Un certificat délivré par le bourgmestre attestant que la construction projetée a fait l'objet de son autorisation est affiché par le maître de l'ouvrage aux abords du chantier, de manière aisément visible et lisible à partir de la voie publique par les personnes intéressées. Le certificat mentionne que le public peut prendre inspection à la maison communale des plans afférents appartenant à l'autorisation de construire pendant le délai durant lequel l'autorisation est susceptible de recours. Une information mentionnant la délivrance de l'autorisation de construire est publiée sur le site internet de la commune.

Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de l'affichage du certificat conformément à l'alinéa 6.

b) Texte coordonné du titre 1er de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes

TITRE 1er Du pacte logement

~~**Art. 1er.** Pour favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.~~

Par équipements collectifs, il y a lieu d'entendre les équipements collectifs visés par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Cette participation se fera sous forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire destinés tant à l'accession à la propriété qu'à la location dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années, d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée.

Au cas où la commune n'atteint pas l'objectif d'une augmentation d'au moins 15% de sa population sur une période de 10 ans ou ne réalise pas l'ensemble des projets d'équipements collectifs auxquels elle s'est engagée par la signature du pacte logement, elle doit restituer à l'Etat soit totalement, soit partiellement la contribution financière.

La contribution financière doit être restituée intégralement au cas où l'accroissement de la population n'a pas atteint le seuil de 10% ou au cas où la commune n'a réalisé aucun des projets d'équipements collectifs prévus au pacte logement.

Au cas où l'accroissement de la population se situe entre 10% et 15% ou au cas où la commune n'a réalisé qu'une partie des projets d'équipements collectifs, le montant de la restitution est calculé au prorata du nombre d'habitants manquants pour atteindre le seuil de 15% ou des projets non-réalisés.

Par dérogation aux deux alinéas ci-avant, l'Etat peut renoncer totalement ou partiellement à la restitution de sa contribution financière lorsque l'inobservation des conditions d'attribution est la conséquence de circonstances exceptionnelles constatées par une décision conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur.

La conclusion de ce pacte avec les communes et son exécution au nom et pour le compte de l'Etat relève de la compétence conjointe du ministre du Logement et du ministre de l'Intérieur.

Art. 2. La contribution financière visée à l'article 1er est fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée. Elle est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée. Cependant, le seuil minimum de croissance se situe à 30 habitants par an en chiffres absolus. La contribution financière n'est due que pour les années où les seuils de 1% et de 30 habitants sont atteints.

Elle est liquidée au cours de l'année qui suit l'année en cause et est à charge du budget du ministre du Logement. Elle est payable pour la première fois en 2008.

A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

Les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, et dont la population a connu une croissance supérieure à 7,5% au cours des 5 dernières années précédant la mise en vigueur de la présente loi, peuvent demander à ce que la période d'engagement de 10 ans soit calculée à partir de l'an 2003. Le premier paiement de la contribution qui se fera en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003 à condition que le seuil minimum de croissance de 30 habitants en chiffres absolus soit respecté.

Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire et de 70% pour les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare.

Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes

c) Texte coordonné de l'article 1er de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

Art. 1er. Les objectifs de l'aménagement du territoire

(1) La politique de l'aménagement du territoire vise à garantir le respect de l'intérêt général en assurant à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement durable de toutes les parties du territoire national.

À travers les moyens énumérés à l'article 2, paragraphe 2, l'aménagement du territoire oriente et concentre le développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national.

Il procède à l'observation et au suivi de l'évolution territoriale et veille à la coordination des politiques sectorielles communales, intercommunales, nationales, transfrontalières et internationales ayant une répercussion sur le développement territorial.

Dans ce cadre, il veille à une utilisation rationnelle du sol ainsi qu'à un développement urbanistique concentrique et cohérent et incite les communes à développer des stratégies communes.

(2) Dans le cadre des objectifs du paragraphe 1er, l'aménagement du territoire participe à travers les instruments du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol, définis respectivement aux articles 9 à 11 et 15 à 17 à la mise en œuvre de mesures destinées à :

1° définir, réaliser et réaménager des projets d'infrastructures de transport ainsi que les installations nécessaires au bon fonctionnement de ceux-ci ;

2° protéger les particuliers contre le bruit ;

3° préserver les paysages en garantissant leur intégrité et en maintenant les fonctions agricoles, sylvicoles, viticoles, écologiques, récréatives et climatiques du territoire ;

4° valoriser et mettre en réseau des espaces naturels de récréation et de loisirs de proximité ;

5° préserver des fonctions et services écologiques au profit des régions urbanisées ;

6° conserver l'intégrité d'un espace paysager cohérent situé entre deux agglomérations urbaines en expansion ;

7° créer des structures urbaines compactes en interdisant localement la création de nouveaux îlots urbanisés et d'espaces bâtis contigus ou tentaculaires sous forme de bandes continues ;

8° maintenir des surfaces de régulation climatique, des corridors écologiques entre les différents habitats et biotopes naturels ;

9° réduire les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, en organisant la séquestration naturelle de carbone ;

11° définir des terrains destinés à accueillir des zones d'activités nationales et des zones d'activités régionales destinées prioritairement à l'implantation d'activités artisanales et industrielles ;

12° restreindre, en raison de considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère, la possibilité des communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal ;

13° reclasser pour des considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère les zones d'activités économiques communales en zones destinées à rester libres ;

14° définir des terrains destinés à la création de logements ;

15° définir des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, voire maintenir le classement des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou de logements abordables ;

16° définir des terrains pour l'implantation d'établissements scolaires publics ;

17° définir des terrains pour le traitement et l'élimination de déchets inertes et de déchets ménagers ;

18° définir des terrains pour l'implantation de stations de base pour réseaux publics de communications mobiles ;

19° désigner des couloirs et zones pour la construction de lignes à haute tension dans le cadre du maintien et de l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement ainsi que le renforcement des capacités d'interconnexion avec les pays limitrophes en vue de pourvoir aux besoins énergétiques.

(3) Dans le cadre des objectifs du paragraphe 1er, l'aménagement du territoire participe, à travers l'instrument du plan d'occupation du sol défini aux articles 15 à 17, à la mise en œuvre de mesures destinées à :

1° structurer l'espace multifonctionnel autour d'un pôle de transport multimodal ;

2° structurer l'espace autour d'une zone de protection de la nature ;

3° structurer l'espace autour d'un réservoir d'eau potable et d'une zone de protection des eaux ;

4° structurer l'espace autour d'un site de production d'énergie conventionnelle ou renouvelable ;

5° déterminer des terrains nécessaires à l'établissement d'infrastructures de formation et d'enseignement ;

6° déterminer des terrains nécessaires à l'établissement de structures hospitalières ;

7° déterminer des terrains nécessaires à l'établissement de structures d'accueil provisoire pour personnes en situation de précarité ;

8° déterminer des terrains nécessaires à l'établissement de structures pour personnes âgées ;

9° déterminer des terrains nécessaires à l'établissement d'infrastructures militaires et policières ;

10° déterminer des terrains nécessaires à l'établissement de centres et d'unités de la protection civile dépendant de l'État ou des services d'incendie et de sauvetage intercommunaux ;

11° déterminer des terrains nécessaires à l'implantation d'établissements pénitentiaires ;

12° déterminer des terrains nécessaires à l'établissement de structures culturelles et sportives ;

13° déterminer des terrains nécessaires à l'établissement d'infrastructures pétrolières de stockage ;

14° déterminer des terrains nécessaires à l'implantation d'espaces de co-travail frontaliers.

d) Texte coordonné de l'article 11 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

Art. 11. Contenu

(1) Le plan directeur sectoriel :

1° comprend une partie écrite qui peut être complétée par une partie graphique définie à l'échelle 1 : 2 500 ;

2° peut établir des zones superposées ;

3° peut comprendre des prescriptions relatives au degré d'utilisation du sol.

(2) Le plan directeur sectoriel peut :

1° interdire ou restreindre la possibilité des communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées ;

2° restreindre le choix des communes quant aux modes d'utilisation du sol à prévoir ;

3° interdire la désignation ou l'extension de zones supplémentaires d'un mode d'utilisation donné ;

4° prévoir le reclassement de zones affectées à un mode d'utilisation donné ;

5° restreindre le choix des communes quant à la possibilité de préciser les modes d'utilisation du sol ;

6° grever des fonds d'une interdiction ou d'une restriction de bâtir des constructions, des ensembles de constructions ou des installations linéaires ;

7° édicter des prescriptions urbanistiques ;

8° édicter des prescriptions d'ordre organisationnel relatives à la gestion des zones affectées à un mode d'utilisation du sol donné ;

9° imposer que :

« a) par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 20° et 21°, dédie au moins 30% de la surface construite brute :

– à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et

– à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30*ter* de ladite loi précitée du 25 février 1979 ;

b) ou, par exception à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombant dans le champ d'application de l'article 108*quinquies*, premier alinéa de la même loi qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14 et 15, au moins trente pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement, sont réservés à la réalisation de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004 ».

(1) Un règlement grand-ducal précise le contenu de la partie graphique et écrite du plan en question.

e) Texte coordonné de l'article 20 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

Art. 20. Effets du plan directeur sectoriel

(1) Dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel, aucune autorisation de bâtir contraire aux prescriptions prévues par le plan directeur sectoriel ne peut être délivrée.

Sont exemptées de cette interdiction les autorisations de bâtir à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel et les autorisations de bâtir dont la demande a été introduite avant cette entrée en vigueur.

(2) Le règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel peut comporter des zones qui se superposent de plein droit aux projets et plans d'aménagement général et aux projets d'aménagement particuliers qui n'ont pas encore été dûment approuvés avant l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel dans le cas spécifique prévu par l'article 11, paragraphe 2, ~~point 9°.~~ points 9° ou 10°.

(3) L'ensemble des prescriptions du plan directeur sectoriel sont applicables dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel, précision faite que les prescriptions de la zone superposée dont mention à l'article 11, paragraphe 2, points 2° et 4° doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le plan d'aménagement général ou moyennant l'adoption d'un plan d'occupation du sol.

La mise en œuvre des prescriptions précitées par le plan d'aménagement général pourra avoir lieu à l'occasion d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du plan d'aménagement général postérieure à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel.

(4) ~~La mise en œuvre de la prescription de la zone superposée dont mention à l'article 11, paragraphe 2, point 9°~~La mise en œuvre des prescriptions de la zone superposée dont mention à l'article 11, paragraphe 2, points 9° ou 10°, par un projet d'aménagement particulier peut se faire dans les cas prévus à l'article 1er, paragraphe 2, points 20° et 21°, lorsque le projet d'aménagement particulier

précise et exécute une zone dont le mode d'utilisation du sol est admis par le plan directeur sectoriel.

(5) Dans un délai de six mois à compter de la publication du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire et de communiquer au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions à titre informatif une version adaptée des parties graphique et écrite du plan d'aménagement général de la commune reprenant les délimitations de la zone superposée du plan directeur sectoriel

(6) Toutefois, en cas de contradiction entre le plan directeur sectoriel et la version adaptée du plan d'aménagement général ou si la version adaptée du plan d'aménagement général à titre informatif n'a pas été communiquée, le plan directeur sectoriel prévaut.

f) Texte coordonné de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Art. 1er. Création du fonds

Il est créé un « Fonds spécial de soutien au développement du logement », ci-après dénommé le « fonds ».

Le fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre ».

Art. 2. Mission du fonds

Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière à :

1° la construction d'ensembles de logements au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

2° la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;

3° la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;

4° l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;

5° les projets de logement déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.

Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement.

Art. 3. Intervention du fonds

Le fonds peut intervenir dans le financement :

1° de l'acquisition de terrains ;

2° de l'étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique ;

3° de l'aménagement de terrains à bâtir, y compris la démolition éventuelle de bâtisses existantes, l'assainissement et la stabilisation de terrains dans le sens horizontal et vertical afin de pouvoir y effectuer des travaux de fondation ;

4° de l'installation de voiries, de canalisations, de conduites d'eau, de gaz, d'électricité, de télécommunication ;

5° de toutes autres infrastructures techniques nécessaires à l'aménagement de logements et tous les frais liés à des contraintes ou prescriptions techniques, urbanistiques, culturelles ou environnementales devant être exposés pour obtenir la délivrance de l'ensemble des autorisations administratives nécessaires pour la réalisation des projets de construction d'ensembles ;

6° des charges d'intérêt liées au préfinancement des projets de construction ;

7° de la construction de logements locatifs ;

8° de l'acquisition, de la rénovation et de la transformation de logements existants ;

9° de la construction de foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile ;

10° de la construction de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire ;

11° de l'aménagement des places de jeux et d'espaces verts ;

12° de la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'immeubles ;

13° des frais exceptionnels relatifs à l'assainissement et à la viabilisation de nouveaux quartiers d'habitation ayant été déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil ;

14° les projets mis en œuvre par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement.

Art. 4. Alimentation du fonds

Le fonds est alimenté :

1° par des dotations budgétaires annuelles ;

2° par les remboursements effectués à l'État des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXX relative au Pacte logement.

Les sommes dont question au point 2 sont portées directement en recettes au fonds.

Art. 5. Rapport à la Chambre des députés

Le ministre soumet annuellement à la Chambre des députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du fonds, ainsi qu'un programme pluriannuel des dépenses du fonds tenant compte des besoins de logements et des projets soumis par les promoteurs.

Art. 6. Dispositions budgétaires

(1) À l'entrée en vigueur de la présente loi, le montant du crédit inscrit à l'article budgétaire 45.0.93.000 de la loi du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 est porté à un montant équivalent à la somme des crédits des articles budgétaires énumérés au paragraphe 2, déduction faite de toute dépense qui aura été effectuée à charge de l'exercice budgétaire 2020.

(2) Les crédits inscrits aux articles budgétaires de la loi précitée du 20 décembre 2019 énumérés ci-après sont supprimés :

1° 15.0.31.000,

2° 15.0.31.030,

3° 15.0.32.001,

4° 15.0.32.010,

5° 15.0.33.001,

6° 15.0.43.000,

7° 15.0.43.001,

8° 45.0.51.000,

9° 45.0.51.001,

10° 45.0.51.002,

11° 45.0.51.003,

12° 45.0.51.006,

13° 45.0.51.040,

14° 45.0.51.041,

15° 45.0.51.042,
16° 45.0.51.043,
17° 45.0.52.000,
18° 45.0.63.002,
19° 45.0.63.004,
20° 45.0.63.005,
21° 45.0.71.010.

Art. 7. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1er avril 2020.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	**Avant-projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant** **a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,** **b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,** **c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,** **d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**
Ministère initiateur :	**Ministère du Logement**
Auteur(s) :	**Michel Foehr**
Téléphone :	**247-84843**
Courriel :	**michel.foehr@ml.etat.lu**
Objectif(s) du projet :	**Création d'un nouveau Pacte logement avec les communes**
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	
Ministère de l'Intérieur	
Date :	**15/07/2020**

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, …) consultée(s) : Oui ☒ Non ☐
   Si oui, laquelle/lesquelles : Département de l'Aménagement du Territoire, Syvicol, Direction des Classes moyennes
   Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :
   – Entreprises/Professions libérales : Oui ☐ Non ☒
   – Citoyens : Oui ☐ Non ☒
   – Administrations : Oui ☒ Non ☐

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?) Remarques/Observations :	Oui ☐	Non ☐	N.a.[1] ☒
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Remarques/Observations :	Oui ☒ Oui ☒	Non ☐ Non ☐	
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Remarques/Observations :	Oui ☐	Non ☒	
6. Le projet contient-il une charge administrative[2] pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Si oui, quel est le coût administratif[3] approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)	Oui ☐	Non ☒	
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?	Oui ☐	Non ☐	N.a. ☒
b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel[4] ? Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?	Oui ☐	Non ☐	N.a. ☒
8. Le projet prévoit-il : – une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ?	Oui ☐	Non ☐	N.a. ☒
– des délais de réponse à respecter par l'administration ?	Oui ☐	Non ☐	N.a. ☒
– le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ?	Oui ☐	Non ☐	N.a. ☒
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Si oui, laquelle :	Oui ☐	Non ☐	N.a. ☒
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Sinon, pourquoi ?	Oui ☐	Non ☐	N.a. ☒

1 N.a. : non applicable.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
    a) simplification administrative, et/ou à une — Oui ☐ Non ☒
    b) amélioration de la qualité réglementaire ? — Oui ☐ Non ☒
    Remarques/Observations :

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? — Oui ☐ Non ☒
    Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
    Si oui, lequel ?
    Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
    – principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
    – positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
      Si oui, expliquez de quelle manière :
    – neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☒ Non ☐
      Si oui, expliquez pourquoi :
    – négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
      Si oui, expliquez de quelle manière :

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
    Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation[5] ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
    Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
    www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers[6] ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
    Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
    www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

5 Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

6 Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/01

Nº 7648[1]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(21.9.2020)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement d'avoir, par courrier du 6 août 2020, sollicité son avis au sujet du projet de loi relative au Pacte logement avec les communes.

Depuis les prémices du Pacte logement 2.0 jusqu'à son aboutissement au présent projet de loi, le ministère s'est inscrit dans une démarche participative et collective qui est à saluer comme étant exemplaire. Cette démarche a été initiée en novembre 2015 par la signature d'une déclaration d'intention entre le président du SYVICOL, le secrétaire d'Etat au Logement et le ministre de l'Intérieur, par laquelle les parties s'étaient engagées à élaborer ensemble un nouveau concept pour le Pacte logement et à intégrer les communes à leurs réflexions.

Dans ce contexte, les communes ont été invitées en juin 2016 à répondre à un questionnaire portant sur une analyse critique de la convention Pacte Logement 1.0 ainsi que sur les défis d'un Pacte Logement 2.0., dont les résultats ont été discutés lors de la Journée des communes dans le cadre de la Semaine Nationale du Logement en novembre de la même année. Toutes ces réflexions ont été analysées et approfondies par un groupe de travail interministériel sous l'égide du ministère du Logement auquel le SYVICOL a participé activement, et qui s'est réuni à 14 reprises. Finalement, les représentants du ministère sont allés à la rencontre des responsables communaux en organisant 6 ateliers régionaux à la fin du premier semestre de l'année 2019, pour discuter des grandes lignes et de l'approche stratégique du Pacte logement.

Environ 200 élus et agents représentant 78 communes y ont participé, ce qui démontre l'intérêt des communes à être prises en considération dans la politique nationale du logement et leur attente vis-à-vis de la nouvelle version du Pacte. Le SYVICOL est d'avis que l'ensemble de ces travaux a contribué de manière positive à l'élaboration du Pacte logement 2.0., même si le texte final est encore perfectible, notamment en ce qui concerne les participations financières.

Force est également de constater que ce processus a pris plus de temps que nécessaire. Or, un dernier paiement sur base des anciennes conventions interviendra en 2021, et il y a donc urgence à mettre en place le nouveau dispositif au courant du premier semestre de l'année prochaine. Le SYVICOL demande d'ores et déjà aux ministères concernés de se concerter en vue de l'organisation de séances d'information à destination des communes afin que celles-ci soient prêtes à appliquer le nouveau dispositif dès son entrée en vigueur.

Le calendrier précité impose une contrainte temporelle quasi intenable compte-tenu de la procédure législative. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le SYVICOL s'étonne que les auteurs du projet de loi aient décidé d'introduire les modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le présent projet plutôt que d'en faire un projet séparé, au risque de retarder inutilement l'entrée en vigueur du Pacte logement 2.0.

Le Pacte logement est, par définition, un accord entre l'Etat et une commune dans le but de faire bénéficier cette dernière de participations étatiques en vue de développer l'offre de logements sur son territoire, qui se traduit par le biais d'une convention. De par sa philosophie, le Pacte logement se distingue donc des instruments de l'aménagement du territoire au niveau national et communal. Dès lors, l'insertion d'un nouvel article 29*bis* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ne relève pas, de l'avis du SYVICOL, du Pacte logement mais serait plutôt à rattacher au projet de loi n°7139 portant modification de la modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui n'a d'ailleurs pas connu d'évolution récente.

Le SYVICOL tient à souligner qu'il partage l'objectif poursuivi par les modifications projetées de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, visant à développer le parc immobilier locatif des communes et donc à augmenter le nombre de logements abordables, tout en renforçant le rôle des communes en matière de gestion locative sociale. Les logements ainsi créés devraient rester entre les mains des pouvoirs publics, et ce même si la commune respectivement l'Etat reste libre de décider de louer le logement ou de le revendre sous bail emphytéotique à des personnes bénéficiaires d'aides au logement dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979.

Le SYVICOL est d'ailleurs convaincu que la réussite de l'ensemble des objectifs poursuivis par le présent projet de loi ne va de pair qu'avec une refonte du cadre législatif relatif aux aides au logement, à savoir la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et ses règlements d'exécution[1], pour l'adapter aux circonstances actuelles notamment quant aux critères d'attribution de ces aides et à leurs bénéficiaires, ainsi qu'aux plafonds et barèmes des logements locatifs sociaux. A ce sujet, le SYVICOL estime que les pistes identifiées dans deux études récentes réalisées par l'Observatoire de l'habitat en collaboration avec le LISER[2] – par exemple la création d'un nouveau sous-segment de logement abordable locatif, dit « intermédiaire », dont le loyer devrait être fixé entre le loyer social et le loyer libre en fonction de la composition du ménage et du revenu[3] – sont a explorer.

Or, bien qu'annoncée[4], et vivement souhaitée par le SYVICOL, cette reforme se fait attendre.

Finalement, le SYVICOL tient a exprimer ses plus vifs remerciements aux membres de sa commission technique qui ont contribue a la rédaction du présent avis.

*

1 Notamment le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie.

2 Note n°26 de l'Observatoire de l'habitat. Le « Logement abordable » au Luxembourg: définition, offre et bénéficiaires potentiels et Note n°25 de l'Observatoire de l'habitat, L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018

3 Cf note n°26 précitée

4 Extrait de l'accord de coalition 2018-2023, page 33 : « *Une refonte complète de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sera réalisée en introduisant en même temps un cadre légal précis pour le logement à coût modéré. L'objectif recherché est de reformer le système des aides au logement dans sa globalité, notamment en ce qui concerne leurs montants et leurs plafonds en faisant profiter un plus grand nombre de demandeurs des aides à mettre en place, en particulier les monoparentaux et les familles avec enfants.* »

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les principales remarques du SYVICOL par rapport au projet de loi sous examen se présentent comme suit :

- Le **Pacte logement** est un accord entre l'Etat et une commune dans le but de faire bénéficier cette dernière de participations étatiques en vue de développer l'offre de logements sur son territoire. Si le SYVICOL soutient le but poursuivi par le **futur article 29bis** de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il est d'avis que la modification projetée ne relève pas de la philosophie du Pacte logement et risque de retarder inutilement son entrée en vigueur. Par contre, le SYVICOL est convaincu que la réussite de l'ensemble des objectifs poursuivis par le projet de loi sous examen ne va de pair qu'avec une **refonte du cadre législatif relatif aux aides au logement**, qu'il attend avec impatience.
- Le basculement de l'actuel Pacte logement, qui arrive à échéance, vers le nouveau dispositif doit se faire le plus rapidement possible pour assurer la continuité dans le soutien aux efforts fournis par les communes en matière de logement. Afin de faciliter cette transition, le SYVICOL demande l'organisation de **séances d'information** pour les communes et la mise en place de la **formation** à destination des futurs conseillers logement dès l'entrée en vigueur de la loi.
- Les **conventions de mise en oeuvre** pourraient être résiliées unilatéralement en cas de **faute grave** dans le chef de la commune. Cette notion est source d'insécurité juridique et le SYVICOL recommande de s'en tenir à la possibilité d'une résiliation anticipée d'un commun accord.
- Le **Programme d'action local logement**, qui couvre toute la période de validité du Pacte logement lequel court jusqu'au 31 décembre 2032, doit pouvoir être modifie a tout moment par un vote du conseil communal afin de l'adapter a l'évolution des priorités de la commune.
- Le SYVICOL demande à voir préciser dans le texte que chaque commune signataire du Pacte logement a l'obligation de designer un **conseiller logement interne ou externe**. Il est d'avis que les exigences quant au niveau de dipl6me du conseiller logement sont excessives, dans la mesure où de nombreuses communes disposent de fonctionnaires s'étant spécialisés dans la matière et qui pourront perfectionner leurs connaissances par le biais de la formation initiale et continue. Dès lors, une **expérience professionnelle** de plusieurs années devait être suffisante. Le SYVICOL plaide pour plus de souplesse dans l'utilisation du contingent d'heures allouées au conseiller logement, en augmentant ce contingent d'une **part variable** en fonction du nombre de projets mis en oeuvre par la commune avec son soutien.
- Les **dotations financières** prévues sont de nature à stimuler une participation active des communes dans le cadre du futur Pacte logement. Le SYVICOL estime néanmoins qu'il serait pertinent de prendre en considération, non seulement les unités de logement créées, mais encore la **surface habitable** créée dans le calcul de la dotation financière. Il est d'avis que la dotation de 2.500.-EUR pour tout logement ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale devrait bénéficier à l'ensemble des **logements donnes en location** par une commune, un syndicat de communes ou un organisme conventionné à des personnes bénéficiaires d'aides au logement. Enfin, le SYVICOL demande de supprimer purement et simplement les **pourcentages minima et maxima** fixes pour les différentes catégories d'investissement pour que les communes soient libres d'affecter les dotations financières prévues là où elles en ont le plus besoin.
- Plusieurs **définitions** font défaut au futur article 29*bis* de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : logement abordable, logement à coût modère, surface construite brute maximale dédiée au logement.
- En ce qui concerne l'augmentation de la **surface réservée à la réalisation de logements abordables** à partir du 1er janvier 2022 (article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3), le SYVICOL demande que ces seuils s'appliquent aux fonds reclassés par une modification du PAG dont le conseil communal est **saisi** après le 1er janvier 2022. Le SYVICOL propose d'introduire une certaine flexibilité au niveau du mécanisme de la cession des surfaces réservées, en donnant la possibilité a une commune d'exercer **partiellement** son droit sur les fonds ou les logements concernés.
- Le projet de loi prévoit que la cession porte sur des **logements abordables réalisés** (et non réservés), ce qui pose d'après la lecture du SYVICOL, une série de questions essentielles au niveau de la procédure à suivre :
  - Quand et selon quelles modalités la commune exerce-t-elle son droit de cession ?

  - A quel moment intervient le paiement de l'indemnité de cession ?
  - A quel moment intervient la signature de la convention par rapport à la cession ?
  - Comment l'indemnité de cession, qui est fixée d'après le prix de réalisation effectif, peut-elle être arrêtée dans la convention ?
- Afin d'éviter un moratoire et de permettre la pré-commercialisation du projet immobilier par la signature de contrats de réservation, sans mettre en péril la réalisation des logements abordables, le SYVICOL propose de préciser que la convention à établir entre la commune et le propriétaire doit être conclue **avant tout commencement des travaux de construction**.
- Finalement, il est prévu qu'un PAP NQ puisse **déroger aux dispositions relatives au degré d'utilisation du sol** fixe par le PAG, dans le but d'augmenter le potentiel constructible dans une zone déterminée et donc corrélativement les surfaces réservées au logement abordable. Cette façon de procéder est contraire au principe de la hiérarchie des normes, et le conseil communal, confronte à un tel PAP NQ, n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité au PAG et dès lors de refuser son approbation. De l'avis du SYVICOL, la seule possibilité consisterait dans une modification du PAG, avec toutes les contraintes procédurales qui en découlent, ce qui retarderait considérablement le PAP. Il suggère dès lors plutôt d'introduire une **procédure allégée** de modification du PAG, offrant les mêmes garanties pour la commune et pour les personnes intéressées que la procédure allégée de modification ponctuelle du PAP.

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1er – Le Pacte logement

Cet article énonce les trois objectifs poursuivis par le nouveau Pacte logement à savoir :

- L'augmentation de l'offre de logements abordables et durables
- La mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant
- L'amélioration de la qualité résidentielle

Si les deux premiers objectifs poursuivis par le Pacte logement sont quantifiables et même mesurables, en termes de nombre de logements crées ou de terrains bâtis, tel n'est pas le cas du troisième objectif qui n'est pas tangible. Cet objectif se retrouve décliné au niveau des domaines dans lesquels le programme d'action local logement, ci-après dénommé le « PAL », doit établir un état des lieux. Au commentaire des articles, les auteurs écrivent que « *le développement de la qualité résidentielle des logements et des quartiers, en y incluant notamment le recours à la consultation citoyenne, est un élément clef de la réussite de tout développement urbain et villageois* ».

Le SYVICOL donne à considérer que les communes ont, de manière générale, comme objectif de poursuivre le « *développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités* » conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

L'amélioration de la qualité des logements proprement dits et de la qualité résidentielle dans un quartier sont d'ailleurs deux choses totalement différentes. L'amélioration de la qualité résidentielle est une notion d'autant plus difficile voire impossible à appréhender qu'elle dépend entièrement de la perception et de l'appréciation faite par son auteur, de la qualité de vie dans son quartier ou sa commune.

De ce point de vue, le SYVICOL est d'avis que la qualité résidentielle va de pair avec une certaine mixité des fonctions : même si l'objectif premier est d'accroître l'offre de logements, et surtout l'offre de logements abordables, il faut laisser la possibilité de prévoir des services et des commerces de quartiers, des bureaux, dans les projets principalement dédiés au logement.

Il est vrai que le recours à la consultation citoyenne pourrait être susceptible d'améliorer la qualité de vie dans un quartier, dans la mesure où les habitants pourront d'autant plus facilement s'approprier les futurs espaces publics qu'ils ont contribué à leur élaboration. Le SYVICOL rejoint les auteurs du projet de loi en ce qu'une attention particulière devrait être accordée à cet objectif dans les PAP NQ et QE, mais il estime qu'il n'y a pas lieu de l'ériger en objectif du Pacte logement faute de précision quant aux moyens et outils à déployer pour l'atteindre.

Article 2 – Définitions

Sans commentaire

Article 3 – La Convention initiale

Par la signature d'une convention initiale, la commune s'engage à élaborer le PAL avec l'appui d'un conseiller logement. La participation financière de l'Etat est à ce stade circonscrite aux prestations du conseiller logement conformément à l'article 6, paragraphe 4, qui sont limitées par un double plafond de 240 heures prestées et de 25.000.-EUR maximum.

Les communes auront le choix de travailler avec un conseiller logement externe ou interne, soit une personne travaillant au sein de son administration et qui exercera les fonctions de conseiller logement interne. Puisqu'il s'agit d'une des modalités devant figurer dans la convention initiale, le SYVICOL estime qu'il serait utile de le préciser dans le texte de l'article 3.

Article 4 – La Convention de mise en oeuvre

L'article 4 concerne la convention de mise en oeuvre, qui est conclue avec le ministère une fois le Programme d'action local logement adopté par le conseil communal.

Alors que les anciennes conventions Pacte logement prévoyaient une résiliation anticipée uniquement d'un commun accord des parties, le paragraphe 3 de l'article 4 introduit la possibilité d'une résiliation unilatérale de la convention en cas de faute grave de l'une des parties. Pourtant, l'alinéa 2 de l'article 4 ne prévoit que l'hypothèse d'une faute grave dans le chef de la commune.

Cette disposition est un signe de défiance envers les communes et le SYVICOL ne peut pas accepter qu'elle figure dans la loi. D'une part, il n'existe pas de définition de la faute grave – comment sera-t-elle appréciée ? – d'autre part, celle-ci pourrait également être le fait d'un conseiller logement externe, dans ce cas la commune se verrait durement sanctionner du point de vue financier alors même que la responsabilité serait à imputer au conseiller logement.

En tout état de cause, le SYVICOL serait intéressé à être consulté en temps utile sur le contenu des deux conventions.

Article 5 – Le Programme d'action local logement

Comme son nom l'indique, le PAL est un programme d'action élaboré par le collège échevinal avec le soutien du conseiller logement et adopté par le conseil communal. Il est établi sur base d'un état des lieux des politiques du logement au niveau communal, et il énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en oeuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement. Le PAL n'est pas limité dans le temps, ce qui signifie qu'il couvrira toute la période de validité du Pacte logement lequel court jusqu'au 31 décembre 2032, soit plus de dix années.

Il s'agit d'une très longue période, au cours de laquelle tant les priorités politiques de la commune en matière de logement que les projets sont susceptibles d'évoluer de manière profonde. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que la seule actualisation du PAL et l'établissement de bilans annuels ne seront pas suffisants. Il serait par contre intéressant de donner la possibilité aux responsables communaux d'adapter la stratégie du PAL à tout moment, avec l'assistance du conseiller logement, afin de prendre en considération l'évolution des objectifs de la commune.

En ce qui concerne l'outil informatique mis à disposition par l'Etat pour élaborer et actualiser le PAL, le SYVICOL recommande de prévoir une interaction entre cet outil et le logiciel de gestion financière de la commune afin de faciliter le suivi des projets et des demandes d'avances. L'accès du conseiller logement à ces données devra cependant être autorisé par la commune.

Les auteurs entendent par ailleurs favoriser la coopération intercommunale en prévoyant que le PAL peut être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes. Si cette initiative est à saluer, il faut cependant se poser quelques questions pratiques par rapport à cette collaboration. Au commentaire de l'article 6, il est indiqué que « *plusieurs communes peuvent « se partager » un conseiller logement sur base d'une convention de collaboration* ». Néanmoins, cette possibilité ne figure pas dans le corps du texte et aucun détail n'est fourni sur les modalités de cette collaboration, notamment du point de vue financier. Le SYVICOL préconise d'apporter des précisions, notamment sur les points suivants :

- Chaque commune devra t'elle signer une convention initiale, respectivement une convention de mise en oeuvre ?

- Si les communes participantes se partagent un conseiller logement (externe ou interne), comment est-ce que le contingent de 240 heures sera distribué ?
- Est-ce que chaque commune devra établir son propre PAL ou les communes pourront-elles établir un seul PAL commun ?
- Qu'en est-il alors de blocage du PAL par l'une ou l'autre commune dans le cadre du vote ?

Le SYVICOL considère que c'est surtout la réalisation de projets intercommunaux qui est à encourager financièrement, en évaluant l'opportunité de chaque projet à l'échelle de plusieurs communes (par exemple, plusieurs communes pourraient s'associer en vue de la construction de résidences pour étudiants sur le territoire de l'une d'elles, tandis que sur le territoire de l'autre elles soutiendraient un projet d'habitat participatif, sur une troisième des logements intergénérationnels, etc.)

Article 6 – Le Conseiller logement

Cet article définit le rôle et la mission du conseiller logement. Même si la nécessité pour chaque commune de se doter d'un conseiller logement ressort implicitement du texte (cf article 3, paragraphe 1), le SYVICOL est d'avis qu'il serait néanmoins utile de préciser que « chaque commune signataire du Pacte logement doit se doter d'un conseiller logement qui est une personne externe ou interne à l'administration communale désignée à ces fonctions » pour rendre cette obligation claire et sans équivoque.

Le SYVICOL propose de présenter le paragraphe 3 de manière chronologique en précisant d'abord quelles sont les compétences professionnelles et techniques nécessaires pour pouvoir agir en tant que conseiller logement, puis de préciser quelles sont les formations à suivre.

Si les compétences professionnelles et techniques requises seront fixées par règlement grand-ducal, la note informative n°4 publiée par le Ministère du Logement prévoit que « *Les personnes qui désirent exercer les fonctions de « Conseiller logement » devront disposer d'une formation universitaire dans un des trois domaines suivants : aménagement du territoire, urbanisme ou architecture. Ils devront en outre disposer d'une expérience professionnelle de trois ans au moins dans un des trois domaines précités. Alternativement, des personnes disposant d'une formation universitaire dans un autre domaine peuvent rendre les services du « Conseiller logement » si elles disposent d'une expérience professionnelle de cinq ans au moins dans un des trois domaines précités.* »

Le SYVICOL est d'avis que ces exigences quant au niveau de diplôme du conseiller logement sont excessives, surtout pour les conseillers logement internes. Il importe de souligner de ce point de vue que de nombreuses communes, depuis la mise en oeuvre du Pacte logement en 2007, disposent de fonctionnaires ayant suivi des formations et s'étant spécialisés dans la matière du logement. Imposer aux communes de repartir de zéro avec un conseiller logement externe serait une erreur et de surcroit contre-productif dans la mesure où de toute évidence, les différents services communaux devront largement contribuer au travail fourni par le conseiller logement externe.

En tout état de cause, le choix de nommer un conseiller logement externe ou interne doit être libre pour la commune et non pas uniquement basé sur le niveau d'études de cette personne, mais plutôt sur ses compétences professionnelles en général (savoir, savoir-faire, savoir-être). Le SYVICOL est d'avis qu'une expérience professionnelle de plusieurs années devait être suffisante. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que si une commune n'est pas satisfaite du travail fourni par son conseiller logement, rien ne l'empêche de faire appel aux services d'une autre personne.

Enfin, le SYVICOL demande que la formation initiale soit organisée le plus rapidement possible afin d'accélérer la mise en oeuvre du Pacte logement 2.0, et ce avant même la date du 1er janvier 2021. De cette manière, les premières conventions initiales pourront être signées dès l'entrée en vigueur de la loi.

La participation financière de l'Etat en ce qui concerne la mission d'assistance du conseiller logement dans le cadre de la convention de mise en oeuvre s'élève à 380 heures par an. Il s'agit ici d'un seuil maximum fixé par loi, indépendamment de la question de savoir si une commune est très active ou non. Le SYVICOL estime que le système prévu manque de flexibilité, et il est d'avis qu'il conviendrait d'introduire, en sus d'un contingent d'heures fixes accordées au conseiller logement pour exécuter sa mission d'assistance, une part variable en fonction du nombre de projets qui sont mis en oeuvre par la commune avec le soutien du conseiller logement – par exemple, plus x heures par projet.

Article 7 – Détermination de la dotation financière

Cette disposition énumère les différentes participations financières auxquelles les communes peuvent prétendre dans le cadre de l'exécution du Pacte logement. A cet égard, il faut rappeler que ces participations financières ne sont pas les seules auxquelles les communes ont droit dans la mesure où elles sont bien évidemment cumulables avec celles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement relatif aux aides à la construction d'ensembles. Ces incitations financières sont de nature à stimuler une participation active des communes dans le cadre du futur Pacte logement.

L'enveloppe financière est répartie comme suit :

- Une dotation forfaitaire initiale pour faciliter aux communes la phase de transition entre le Pacte logement 1.0 et le nouveau Pacte Logement (25 € par habitant avec un plafond situé à 500.000 € par commune).
- Une dotation en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire de la commune et couverts par une convention d'aide à la construction d'ensembles. Ce montant est de 10.000.-EUR par logement puis 19.000.-EUR par logement après le 1er janvier 2022.

La participation financière de l'Etat dans le cadre du Pacte logement est donc soumise à la condition que le logement bénéficie d'une participation financière dans le cadre des aides à la construction d'ensembles. Les communes devront dès lors avoir le réflexe de demander à participer au programme, faute de quoi elles ne seront pas éligibles au paiement de la dotation prévue au présent article. Il serait peut-être utile de ce point de vue de mentionner également la rénovation et l'assainissement de logements existants destinés à être loués par les communes.

De plus, le SYVICOL regrette que la dotation de 10.000.-EUR ne puisse pas s'appliquer aux projets en cours, qui sont exécutés en plusieurs phases successives. Les communes ont parfois pris des engagements financiers considérables de ce point de vue, mais comme la convention a été signé avant le 1er janvier 2020, elle ne pourra pas bénéficier de cette dotation. Elle ne pourra pas non plus bénéficier de la dotation forfaitaire unique de 25.-EUR par habitant puisque ces projets se trouvent toujours en phase de construction, ou éventuellement juste en partie dans l'hypothèse où certains logements seraient achevés. Pour aider financièrement les communes qui ont lancé de tels projets, il serait utile d'inclure les conventions signées à une date antérieure au 1er janvier 2020.

Finalement, le système ne récompense que les unités de logement créées. De ce point de vue, il est dès lors plus profitable de construire des studios ou des logements étudiants que des maisons unifamiliales. Le SYVICOL est d'avis qu'il serait pertinent de prendre également en considération la surface habitable soit le nombre de mètres carrés dans le calcul de la dotation financière.

- Une dotation de 2.500.-EUR pour tout logement ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation profitera aux communes sur le territoire desquelles se situe un logement géré par un organisme conventionné agréé pour la gestion locative sociale, selon un décompte annuel établi par ce dernier. Selon le concept de la gestion locative sociale, les logements loués appartiennent à des propriétaires privés et sont mis à la disposition de personnes ayant des difficultés à se loger, les organismes conventionnés pour la gestion locative sociale jouant le rôle d'intermédiaire. Il faut préciser ici que seuls certains offices sociaux[5] et/ou villes sont conventionnés pour la gestion locative sociale, la majorité des logements loués via ce mécanisme l'étant par des organismes sans lien avec les communes. La dotation pourra donc bénéficier à une commune sans même que celle-ci ait effectué une démarche quelconque.

A contrario, elle ne sera pas versée aux communes et syndicats de communes qui gèrent les logements locatifs dont ils sont propriétaires. Or, avec l'augmentation du nombre de logements abordables loués à prévoir dans le cadre de la future loi, la gestion du parc locatif représentera un véritable défi pour les communes. De plus, celles-ci devraient pouvoir garder le contrôle sur l'attribution de ces logements aux locataires et accompagner ces derniers grâce à un suivi personnalisé, ce qui représente un investissement en temps et en ressources important. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que la dotation sous objet devrait avoir un champ d'application plus large et récompenser le rôle actif joué par les

5 Voir la liste intégrale des organismes conventionnés pour la gestion locative sociale disponible sur le site de guichet.public.lu : https://guichet.public.lu/fr/citoyens/logement/location/proprietaire-bienlocation/offrir-location-agence-immo-sociale.html

communes en matière de gestion locative. Ce sont donc l'ensemble des logements donnés en location par une commune ou un syndicat de communes à des personnes bénéficiaires d'aides au logement qui doivent bénéficier de cette aide financière.

Finalement, le SYVICOL souhaite réitérer ici sa remarque préliminaire quant à la nécessité d'une actualisation des plafonds et barèmes des logements locatifs sociaux, qui s'applique également aux loyers des logements loués aux propriétaires privés dans le cadre de la gestion locative sociale. Ainsi, la tarification maximale proposée par le Ministère du Logement devra être revue afin de maintenir et de garantir l'attractivité de ce mécanisme, vu l'augmentation exponentielle des loyers pour les baux d'habitation standard.

Le SYVICOL demande enfin qu'à chaque fois que les communes se voient attribuer une dotation, le ministère leur communique les détails du calcul de celle-ci, respectivement sur quelle base légale cette dotation est liquidée.

Article 8 – Les participations financières du Pacte logement

Le SYVICOL est d'avis que la fixation de pourcentages minima ou maxima pour les différentes catégories complique inutilement la mise en oeuvre du PL 2.0 et constitue une atteinte disproportionnée à l'autonomie communale.

Il demande donc de les supprimer purement et simplement. A ses yeux, le texte ainsi modifié encadrerait toujours l'utilisation des fonds d'une manière amplement suffisante, dans la mesure où les catégories dans lesquelles les communes peuvent investir sont prédéfinies. Les communes doivent être libres d'affecter les dotations financières perçues là où elles en ont le plus besoin.

Ceci est d'autant plus vrai pour les dotations relevant des paragraphes 2 et 3 de l'article 7, dans la mesure où elles n'existent que pour assurer la transition entre les deux Pacte logement et qu'elles constituent une enveloppe globale qui n'a pas vocation à être affectée à telle ou telle dépense.

Il s'y ajoute qu'avec la croissance démographique induite par la politique du logement ambitieuse voulue par les auteurs du projet de loi, les communes devront réaliser des investissements importants dans les infrastructures relevant de la première catégorie qui sont un préalable indispensable à l'accueil de nouveaux résidents, et donc avant même de pouvoir considérer les deux autres catégories.

La dernière catégorie intitulée « *ressource humaines, communication et dynamiques sociales* » est d'ailleurs celle pour laquelle l'obligation de dépenser au moins 25% de l'enveloppe budgétaire annuelle fait le moins de sens, puisque la commune sera obligée d'épuiser sa quote-part de la dotation dans cette catégorie, avant même de pouvoir envisager d'investir dans les deux autres catégories les plus importantes.

Article 9 – Dispositions financières

Sans commentaire

Article 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

1° nouvel article 29bis. Logement abordable

(1) Par ce paragraphe, les auteurs entendent définir le terme de « logement abordable ». Or, cet article ne donne pas de réelle définition du « logement abordable » puisqu'il se contente de renvoie à la notion de « logement à coût modéré », qui ne connait elle-même pas de définition.

Le SYVICOL se demande également si l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, sera adapté en conséquence, étant donné qu'il doit rester en vigueur jusqu'au 1er juillet 2021.

(2) Cette disposition fixe le nombre de logements abordables à réaliser par PAP, de façon à augmenter de façon conséquente le parc immobilier des promoteurs publics et notamment des communes, en élargissant le champ d'application de l'ancien article 29 et en introduisant la réservation dans les PAP plus petits.

Concrètement, pour chaque PAP « nouveau quartier » – dont la procédure est entamée à partir du 1er juillet 2021 – qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, le taux de 10% de logements de la surface construite brute – ci-après SCB – à réserver au logement abordable augmente de 10% à 15%. Seront également concernés à l'avenir, les PAP NQ couvrant une zone qui permet la réalisation de 10 à 25 logements. Enfin, à partir du 1er janvier 2022, tout projet de PAP NQ à partir de

5 unités de logements, qui couvre des fonds reclassés dans une zone prioritairement destinée à l'habitation par une modification du PAG, sera concerné avec une progression des taux en fonction de la taille des projets.

De plus, si la définition de la SCB ne pose pas de problème, il en va différemment de la « surface construite brute maximale à dédier au logement ». Le SYVICOL s'interroge sur ce que les auteurs entendent viser par cette expression, et il demande à voir préciser clairement quelle est l'assiette ainsi que le mode de calcul de la « surface construite brute maximale à dédier au logement », faute de quoi celle-ci donnera lieu incontestablement à des discussions.

La réservation de ces surfaces pour la réalisation de logements abordables enclenche dans le chef de la commune la possibilité d'acquérir les fonds par le mécanisme de la cession. Naturellement, cela représente du point de vue financier un coût considérable pour les communes, qui est toutefois à relativiser dans la mesure où la commune peut demander à bénéficier de la participation financière de l'Etat dans le cadre des aides à la construction d'ensembles, et donc bénéficier également de la dotation financière prévue par le nouveau Pacte logement. Plus précisément, que la commune opte pour l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables, ou pour l'acquisition des logements abordables, elle pourra bénéficier d'une subvention dont le montant maximal (50% ou 75% du prix) dépendra de sa décision d'affecter les logements à la location ou au contraire de les revendre à des personnes éligibles aux aides au logement via le droit d'emphytéose[6]. Une fois les logements abordables acquis ou réalisés, la commune qui a signé une convention de mise en oeuvre dans le cadre du Pacte logement peut encore prétendre à la dotation financière de 19.000.-EUR par logement, à laquelle s'ajoute la dotation de 2.500.-EUR par logement et par an si elle décide de l'affecter au régime de la gestion locative sociale.

Au vu notamment des implications financières résultant de la future loi, il sera indispensable d'informer les communes via des séances d'information afin que celles-ci soient prêtes à basculer vers le nouveau système dès l'entrée en vigueur de la loi. Il faudra également que les délais d'instruction des dossiers soient réduits au minimum afin que les subventions accordées parviennent aux communes le plus rapidement possible et éventuellement qu'elles soient versées par le biais d'avances, faute de quoi il est à craindre que de nombreuses communes soient amenées à renoncer à leur droit de cession.

Al. 3

Certains PAG sont encore en cours de procédure, et le risque est réel qu'ils n'entrent pas en vigueur avant le 1er janvier 2022. Dès lors, le SYVICOL demande que le texte soit modifié afin que la nouvelle disposition ne vise que les modifications du PAG dont le conseil communal est **saisi** après le 1er janvier 2022 (premier vote).

Finalement, le SYVICOL plaide pour l'introduction d'une certaine flexibilité, dans la mesure où ces 30%, respectivement 20% et 10% de logements réservés sont à prendre ou à laisser pour la commune. Malgré les aides financières dont elle pourra profiter, un investissement financier conséquent devra néanmoins être réalisé par la commune, surtout pour les PAP NQ prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités. On pourrait ainsi imaginer qu'une commune soit intéressée à exercer son droit de cession sur une partie seulement des fonds ou des logements réservés (par exemple à hauteur de 15% comme dans le cadre de l'alinéa 2), ce qui aurait pour avantage de diminuer le montant de l'indemnité de cession. Une telle possibilité serait la bienvenue.

(3) Dans la mesure où le texte ne précise pas quelles sont les contraintes importantes en matière d'exécution qui sont visées – même s'il est possible de les imaginer – il risque de donner lieu à des discussions en pratique. S'il n'est pas possible d'envisager tous les cas de figure, on pourrait imaginer de recourir à un prix plafond et d'exclure ainsi les terrains dont le coût de la viabilisation serait supérieur à un coût moyen majoré d'un certain montant.

(4) Le SYVICOL s'interroge sur la cohérence de cette disposition, dans la mesure où la cession porte sur des logements abordables **réalisés** (et non réservés) : par conséquent, l'exercice du droit de cession par la commune, et a contrario la renonciation par la commune à ce droit, ne peut intervenir qu'une fois les logements abordables achevés.

---

6 Pour le détail des participations financières de l'Etat accordées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles, il est renvoyé aux articles 15 à 31 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Il s'y ajoute que l'alinéa 1er prévoit que la cession des logements s'effectue à la valeur fixée d'après le prix de réalisation effectif, et renvoie pour son calcul au paragraphe 6. Pourtant, selon l'alinéa 2, les conditions et surtout l'indemnité de la cession doivent être arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36. Dans ces conditions, la signature de la convention entre le promoteur et la commune ne pourrait donc intervenir qu'une fois le prix de réalisation effectif connu, et donc une fois les logements abordables construits.

Tel n'est cependant pas dans l'intérêt de la commune qui a, au contraire, intérêt à voir fixer dès le départ les modalités futures de la cession dans la convention, la cession proprement dite pouvant sortir ses effets une fois la construction achevée. La cession serait alors comparable à une vente en l'état futur d'achèvement : la convention indique le prix prévisionnel, et les plans ainsi que cahier des charges en font partie intégrante. Celui-ci devra en effet être établi ensemble avec la convention afin de garantir un certain standard au niveau de la construction des logements.

Le SYVICOL demande partant à voir compléter l'alinéa 2 en ce sens que la « ***convention à établir entre la commune et le propriétaire doit être conclue avant tout commencement des travaux de construction*** ». Il faudrait encore préciser à cet alinéa que la prédite convention est soumise à approbation ministérielle ce qui est prévu par le texte, mais à l'endroit du paragraphe 5 au sujet duquel nous reviendrons.

Si la convention constitue dès lors un acte juridique séparé de la cession, il faut néanmoins se poser la question de sa nature juridique[7] et surtout des effets qu'elle produit pour les parties. En effet, le promoteur exécutera ses obligations découlant de la convention en construisant des logements conformément au cahier des charges établi entre lui et la commune.

Pourtant, la commune conserve son droit de renoncer à la cession puisque l'alinéa 4 dispose que « *Le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement des prédits fonds ou des logements abordables* ». Cette interprétation ferait peser l'ensemble des risques exclusivement sur le promoteur, et présente une insécurité juridique notamment quant à l'acquéreur final – la commune, l'Etat, ou bien une personne éligible aux aides individuelles ?

D'après le schéma joint au commentaire des articles, qui doit illustrer le système de « cessions à cascades » prévu à ce paragraphe, le conseil communal déciderait d'acquérir les fonds réservés au logement abordable ou les logements abordables respectivement de renoncer à la cession des fonds réservés au logement abordable ou à la cession des logements abordables **avant** la signature de la convention entre la commune et le promoteur.

Or, encore une fois, il y a là une contradiction fondamentale dans la mesure où le droit de cession porte sur des logements abordables réalisés, une fois que le prix d'acquisition est connu !

La question de savoir quand, et surtout comment, la commune exerce son droit de cession sur les logements abordables reste posée…

Finalement, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont prévu à l'alinéa 7, dans l'hypothèse où le logement serait cédé, loué ou mis à disposition à une personne éligible aux aides individuelles au logement, que les « *conditions et le prix de vente ou de location, sont arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire* ». Puisque la commune a renoncé à son droit de cession, le promoteur est en principe libre de vendre ou de louer le bien, sous réserve que le futur acheteur ou locataire bénéficie des aides au logement.

(5) Le paragraphe 5, qui introduit un système de « moratoire », poursuit, selon les auteurs, deux objectifs à savoir éviter la commercialisation des logements autres que les logements abordables, et interdire le début des travaux, avant que ne soit réglée la question de la cession des logements abordables par le biais de la convention. Or, suite à la modification proposée par le SYVICOL de l'alinéa 4, le paragraphe 5 devient sans objet, puisque les travaux de réalisation de tous les logements prévus par le PAP NQ ne pourront commencer qu'une fois la convention conclue et approuvée par le ministre. Néanmoins, l'aliénation des autres logements « non » abordables serait possible, le SYVICOL étant d'avis qu'un promoteur aura d'autant plus intérêt à parvenir à un accord avec la commune sur la cession des logements abordables, qu'il sera tenu par des délais d'exécution des travaux. Cette solution

7 Il est renvoyé ici au commentaire de l'article 29bis, paragraphe 4, qui entend donner des précisions quant à la nature juridique de la convention, mais sans toutefois apporter de réponses sur les engagements pris par les parties à la convention.

présente également l'avantage de ne pas mettre en cause la viabilité du projet immobilier, en permettant sa pré-commercialisation par la signature de contrats de réservation, tout en incitant les parties à se mettre d'accord rapidement sur les modalités de la cession.

(6)

Al. 1 et 2

Il est important que la plus-value sur la valeur des fonds résultant de leur viabilisation soit neutralisée. Même si le texte prévoit que cette plus-value ne doit pas être prise en compte dans le calcul de la valeur, il n'est pas toujours facile de la déterminer.

Al. 3 et 4

Si la valeur des logements abordables à céder est fixée d'après le prix de réalisation effectif, alors ce prix doit pouvoir être encadré par la convention conclue entre le propriétaire et la commune respectivement par le cahier des charges conformément aux observations formulées à l'endroit du §4.

(8) Selon la lecture faite par le SYVICOL de cet article, un PAP NQ pourrait directement déroger aux dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par le PAG. Par ce biais, les auteurs entendent modifier ponctuellement le PAG par le biais de l'adoption d'un PAP NQ. Le SYVICOL se doit de rappeler ici qu'il n'existe pas de procédure de modification ponctuelle d'un PAG, et que la procédure à appliquer en cas de modification est celle prescrite par les articles 10 à 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, conformément à l'article 8 de la prédite loi.

Cette approche est d'ailleurs contraire à toute logique étant donné que le conseil communal n'aura d'autre choix que de constater la non-conformité du PAP lui soumis au PAG[8], et dès lors de refuser l'approbation du PAP. Même si une telle possibilité de dérogation au PAG était prévue par un texte légal, cela n'y changerait rien car le contrôle des autorités communales doit se limiter à vérifier la conformité du PAP au PAG et au règlement sur les bâtisses, et non à la loi.

La seule voie possible serait alors celle d'une modification du PAG afin d'augmenter le potentiel constructible dans la zone concernée, avec toutes les contraintes procédurales qui en découlent. C'est pourquoi le SYVICOL recommande plutôt d'introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 une **procédure allégée de modification du PAG** offrant les mêmes garanties pour la commune et pour les personnes intéressées que la procédure allégée de modification du PAP.

En tout état de cause, il importe d'éviter que des PAP en cours de procédure ou déjà approuvés, mais non encore exécutés, soient remis sur le métier pour profiter d'une augmentation du potentiel constructible. Ceci retarderait considérablement la création de logements au niveau national.

3° Nouvel article 108quinquies

Même si l'actuel article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne devrait plus s'appliquer aux PAP NQ dont la procédure est entamée après le 1er juillet 2021, la prédite disposition, même si elle devient caduque, n'est pas abrogée et figurera toujours dans la loi. Le maintien de cet article pourrait être source d'insécurité juridique.

Article 11 – Modifications de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes

Sans commentaire

Article 12 – Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

1° Le SYVICOL se permet d'attirer l'attention des auteurs sur la nouvelle rédaction de l'article 1er, paragraphe 2, point 15, qui n'est pas cohérente avec la modification projetée du même article dans le projet de loi n°7640 portant modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, qui a été déposé quelques jours avant celui sous examen.

---

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

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

2° Ce point concerne une modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9 de la loi précitée. Cette disposition spécifique avait été introduite par un amendement de la Commission du développement durable dans le projet de loi n°7065, pour que dans le cadre des zones prioritaires d'habitation du plan directeur sectoriel logement, le pourcentage de surface construite brute que doit prévoir le PAP NQ corresponde à un minimum de 30% contrairement aux 10% requis par l'article 29, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée. Or, le présent projet de loi a précisément pour objet de relever ce taux pour les PAP NQ prévoyant un nombre supérieur à 25 unités à 30% à partir du 1er juillet 2021. Les deux taux devront donc coïncider dans un futur proche, et le SYVICOL se demande donc quelle est la raison d'être de l'exception prévue à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, b).

Article 13, 14 et 15

Sans commentaire

Adopté par le comité du SYVICOL, le 21 septembre 2020

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/02

N° 7648[2]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

DEPECHE DE LA PRESIDENTE DE LA CHAMBRE DES SALARIES AU MINISTRE DU LOGEMENT

(19.10.2020)

Monsieur le Ministre,

Nous vous envoyons en annexe l'avis de notre chambre relatif au projet de loi mentionné sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre très haute considération.

Pour la Chambre des Salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

*

Par lettre en date du 6 août 2020, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

*

TABLE DES MATIERES

1. Introduction
2. Le « logement abordable »
3. La participation financière
   3.1. Les conditions d'éligibilité et la détermination de l'envergure de la participation financière étatique
   3.2. Les modalités de paiement des participations financières
4. La modification de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain
   4.1. Un changement de paradigme
   4.2. L'ampleur insuffisante des transferts de logements abordables envers les communes
   4.3. Pour une forte limitation des ventes à prix abordable au profit du logement public locatif
5. Une participation qui reste facultative – le point faible du Pacte Logement 2.0 ?
6. Pour une réforme du droit de préemption
7. Conclusion
8. Sources

GRAPHIQUES

Graphique 1 : Évolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %)
Graphique 2 : Évolution de la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% entre 2010 et 2018 selon le niveau de vie (en %)
Graphique 3 : Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)
Graphique 4 : Les seuils de déclenchement de la procédure de transfert de logements abordables au profit des communes
Graphique 5 : La localisation géographique des logements abordables (et actuellement conventionnés et apparaissant dans les encours du Fonds spécial au développement du logement) (2020)
Graphique 6 : La localisation géographique des logements actuellement en cours de réalisation et conventionnés par les communes (2020)

*

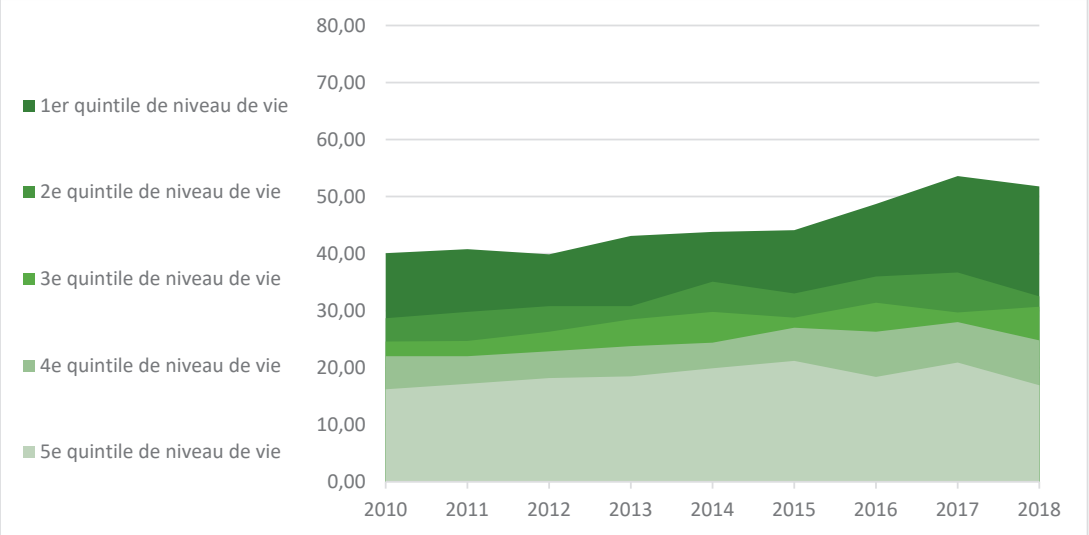
1. INTRODUCTION

Dans le cadre de leur Note n°25[1] publiée en juin 2020, les chercheurs de l'Observatoire de l'habitat ont analysé entre autres l'évolution du taux d'effort des locataires et des propriétaires qui remboursent un emprunt.

Les chercheurs révèlent que ces taux d'effort – qui mesurent le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible du ménage – ont suivi une trajectoire haussière vertigineuse sur les dernières années et ceci notamment dans le cas des ménages plus modestes à niveau de vie inférieur.

Ainsi, le taux d'effort moyen des locataires appartenant au 1er quintile de niveau de vie est passé de 40,1% en 2010 à 51,8% en 2018. D'une manière presque identique, le taux d'effort moyen des propriétaires avec emprunt du 1er quintile est passé de 40,4% à 50,2% sur la même période.[2]

Graphique 1 : Evolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %)



Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

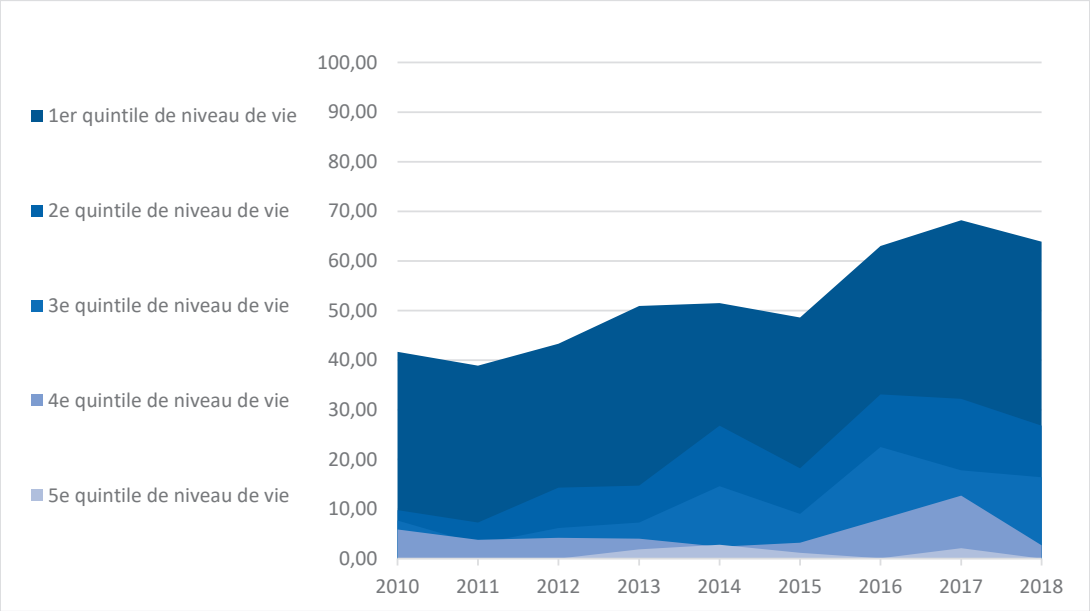
En plus, la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% (surcharge financière liée au logement) a augmenté fortement entre 2010 et 2018 et ceci notamment pour les ménages les plus vulnérables du 1er quintile (de 41,7% en 2010 à 63,9% en 2018)[3].

1 L'Observatoire de l'habitat, « L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018 », 25 (Luxembourg, juillet 2020).

2 L'Observatoire de l'habitat, 6.

3 L'Observatoire de l'habitat, 13.

Graphique 2 : Evolution de la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% entre 2010 et 2018 selon le niveau de vie (en %)



Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

En raison de cette hausse fulgurante des taux d'effort des locataires ainsi que des propriétaires avec un emprunt notamment dans les quintiles inférieurs de niveau de vie, il est évident que la demande des ménages modestes pour des logements abordables et subventionnés (vente et location) – qui se trouve déjà à un niveau élevé – augmentera davantage au futur. Cette crise du droit au logement est probablement le défi social primaire d'aujourd'hui et nécessite par conséquent une intervention plus ambitieuse et courageuse non seulement de la part de l'État, mais notamment aussi de la part des communes !

Toutefois, face à l'envergure de ce défi social et de la demande publique, l'inventaire de logements abordables en possession de l'État et des communes reste limité, voire décevant et, en conséquence, les possibilités de ces dernières de devenir un « Big Player » et de jouer un rôle important sur le marché immobilier afin d'atténuer la flambée inquiétante des prix immobiliers et des loyers restent réduites.

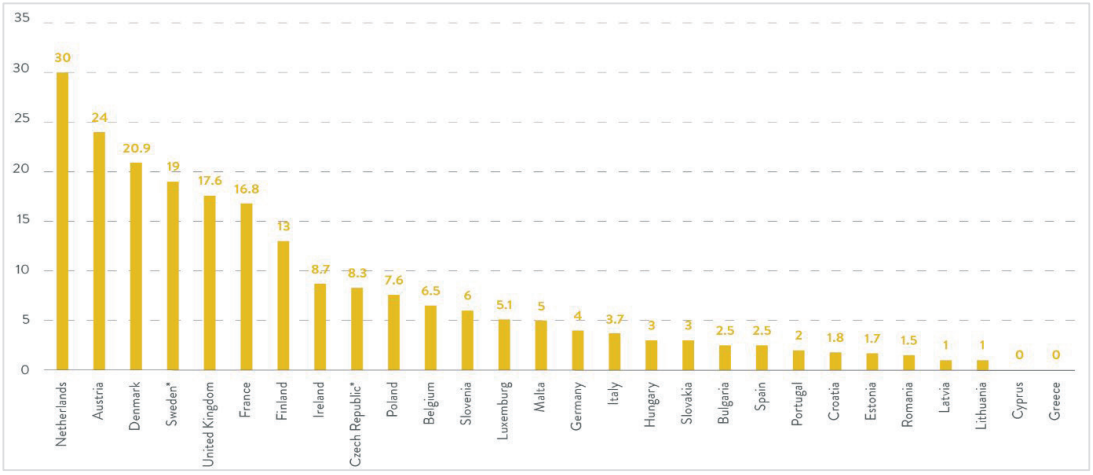
Dans ce contexte, la Chambre des salariés (CSL) s'est prononcée à maintes reprises en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires. Eu égard au taux relativement faible de logements sociaux locatifs (voir graphique ci-dessous), il faudrait prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 18,7% (2017)[4] le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait à peu près la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté (ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60% de la médiane).

D'après l'Union sociale pour l'habitat, le Luxembourg aurait une proportion de 5,1% de logements sociaux. D'autres sources donnent une proportion encore largement inférieure. Ainsi, la Cour des comptes du Luxembourg se réfère à l'OCDE. Selon les chiffres de la base de données de cette organisation internationale, « *le Luxembourg se situe avec 1,6% de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1%. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7% de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9% de logements sociaux locatifs* »[5].

4 Chambre des salariés (CSL), « Panorama social 2019 - N°1 », Série dialogue analyse (Luxembourg, avril 2019), 28-29.

5 Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, p. 24

Graphique 3 : Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)



Source : *Housing Europe*, Le logement social dans l'Union européenne ; Union sociale pour l'habitat ; Bruxelles. Note : *pour la Suède et la République tchèque, les données concernent l'ensemble des logements municipaux, et non seulement les logements sociaux.

Au vu de l'évolution du stock de logements abordables des communes sur la dernière décennie, il s'est avéré que la législation actuelle ne fournit ni les instruments légaux, ni les moyens financiers ciblés qui sont cependant nécessaires pour inciter celles-ci à intervenir dans la construction et la constitution d'un tel stock.

Ceci est notamment le cas pour la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

À travers le projet de loi sous rubrique, les auteurs tiennent à rectifier ces défauts.

Ainsi, *« l'objectif principal du nouveau Pacte logement 2.0 est dès lors de soutenir les communes comme partenaire central du gouvernement dans le développement du parc de logements, notamment celui des logements abordables »*[6].

Vu que la CSL est convaincue que, en raison du déséquilibre profond entre le poids de la propriété immobilière privée par rapport à celle des institutions publiques, qui dynamise actuellement la crise du droit au logement, le gouvernement et les communes devraient, pendant les prochaines années et décennies, mobiliser davantage de ressources pour faire évoluer leur parc résidentiel locatif[7], elle salue les avances des auteurs du projet de loi sous avis.

*

6 Ministère du Logement, « Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables » (2020), 1.

7 Chambre des salariés (CSL), « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020, 25, https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b.

2. LE « LOGEMENT ABORDABLE »

Avant de présenter son avis quant aux propositions des auteurs du Pacte logement 2.0, la CSL tient à faire quelques remarques préliminaires liées au sujet du logement abordable.

D'une manière générale, en ce qui concerne le terme en soi, il a été avancé à maintes occasions par différentes institutions, dont tout récemment l'Observatoire de l'habitat dans le cadre de sa Note n° 26[8], qu'il manque toujours une définition claire des termes liés au logement subventionné – logement « à coût modéré », « abordable » ou « social ».

Par conséquent, la CSL plaide pour une clarification et une unification de ces termes.

Dans ce contexte, notre Chambre salue le fait que les auteurs du projet ici sous avis aient au moins clarifié les conditions d'éligibilité à un « logement abordable » afin d'éviter que les logements concernés soient occupés par des personnes n'ayant pas vraiment besoin d'une aide publique, respectivement se retrouvent sur le marché privé à valeur marchande.

Ainsi, le nouvel article 29bis (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain clarifie que *« Par logements abordables, on entend au présent article, les logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979. »*[9]

S'il s'agit sans doute d'une clarification importante, notre Chambre se demande si les dispositions de la loi précitée du 25 février 1979 et la population cible des logements subventionnés définie selon les critères d'éligibilité (revenu par composition de ménage, etc.) sont encore en ligne avec la réalité du marché immobilier et locatif actuel ainsi qu'avec les besoins réels des ménages sur un marché immobilier surchauffé.

Au vu de l'évolution du taux d'effort moyen des locataires par quintile de niveau de vie (introduction), ou encore l'évolution du taux d'effort des propriétaires immobiliers avec emprunt, il appert évident que non seulement les ménages les plus vulnérables d'un point de vue financier sont touchés par la crise du droit au logement, mais également des ménages à niveau de vie plus élevé (2ème et 3ème quintile).

En plus, il se pose la question si l'intervention des communes dans le marché immobilier devrait se limiter au logement « abordable » ou « locatif social » ou si, au contraire, les communes devraient envisager de devenir réellement un « Big Player » afin de concurrencer avec les acteurs du marché privé sur tous les niveaux et d'ouvrir le logement public communal à une plus grande partie de la population.

Ainsi, on remarque que de plus en plus de personnes qui ne font pas partie des ménages les plus défavorisés d'un point de vue financier– notamment des jeunes professionnels et des jeunes familles – sont à la fois touchées par la crise du droit au logement et intéressées à louer un bien auprès d'une institution communale. Toutefois, selon les dispositions actuelles, celles-ci sont généralement exclues du champ d'application du « logement locatif social » ou du « logement abordable ».

Or, on pourrait facilement imaginer d'autres approches à l'image de certaines villes européennes dont notamment Vienne où le logement locatif communal n'est pas limité qu'aux ménages les moins aisés et ou même des citoyens à revenu plus élevé peuvent accéder à un logement communal locatif (évidemment, le loyer à céder à la commune prend en compte le revenu plus élevé de de ces locataires, mais il reste toujours inférieur aux loyers pratiqués sur le marché locatif privé).

Dans ce contexte, l'Observatoire de l'habitat a récemment proposé de créer un nouveau sous segment appelé « logement locatif intermédiaire » qui pourrait compléter l'offre locative existante au Luxembourg.

L'objectif de ce segment serait de *« répondre aux besoins des familles (en particulier des 36-45) ans et des jeunes (<35) ans dont les revenus sont trop élevés pour être prioritaires pour un logement locatif social mais chez qui la mise de départ ou le revenu est insuffisant pour contracter un prêt*

---

8 L'Observatoire de l'habitat, « Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels », 26 (Luxembourg, juin 2020).

9 Ministère du Logement, Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, 10.

hypothécaire. »[10] Évidemment, on pourrait choisir de définir la population cible d'un tel segment différemment et ceci d'autant plus vu que l'objectif de devenir propriétaire immobilier est devenu aujourd'hui de toute façon irréaliste pour nombreux ménages et que, en plus, nombreux jeunes sont réticents pour différentes raisons (flexibilité, etc.) à l'idée de s'endetter sur plusieurs décennies à taux d'effort irréaliste.

Si notre Chambre est consciente du fait que le développement du logement abordable public au Luxembourg n'est actuellement qu'en stade embryonnaire et que la situation de départ n'est pas comparable avec celle de Vienne, la CSL est d'autant plus convaincue qu'une intervention massive et des investissements d'envergure de la part des communes dans la construction de logements communaux (non seulement dans le logement social) sont la condition sine qua non d'une lutte efficace contre la flambée des loyers. Évidemment, à court terme, les ménages les plus vulnérables doivent être aidés prioritairement. Toutefois, il faut se demander si au moins à moyen terme, l'intervention des communes ne devrait pas aller au-delà du « logement social » et si la réforme ici sous avis ne pourrait pas constituer un premier pas dans cette direction.

Or, face à la dimension et à l'urgence de ce défi, les modifications proposées par le projet de loi ici sous avis et critiquées ci-dessous sont insuffisantes. Un Pacte Logement 2.0 amplement plus ambitieux et contraignant pourrait être un instrument par excellence pour faire des communes un « Big Player » qui peut concurrencer avec les grands propriétaires et promoteurs immobiliers qui dictent actuellement l'évolution des prix et des loyers.

*

3. LA PARTICIPATION FINANCIERE

3.1. Les conditions d'éligibilité et la détermination de l'envergure de la participation financière étatique

Selon le Pacte logement 1.0, l'enveloppe maximale des participations financières était calculée en fonction de la croissance démographique d'une commune. Or, cette approche s'est avérée ineffective et inapte à stimuler la réalisation des objectifs de ladite loi. Ainsi, nombreuses communes ont laissé le marché privé librement décider sur la croissance démographique (évidemment, avec l'accord administratif des communes) et n'ont utilisé la participation financière de l'État que pour la construction d'infrastructures ou d'équipements collectifs.

Par conséquent, les auteurs tiennent à réformer la loi afin de mieux stimuler la réalisation de logements abordables : *« L'enveloppe maximale des participations financière accordées aux communes est calculée en fonction du nombre de logements abordables crées sur le territoire de la commune et bénéficiant d'une participation financière de la part du Ministère du Logement (y compris les logements gérés à travers le régime de la gestion locative sociale). »*[11]

Ainsi, il est attribué pour chaque logement abordable additionnel construit ou acquis entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2021 et se trouvant sur le territoire de la commune un montant de 10.000 euros. Par après, pour chaque logement abordable créé après le 1er janvier 2022, la commune respective reçoit un montant de 19.000 euros.

La CSL soutient pleinement cette modification qui constitue un changement de paradigme important et hautement nécessaire. La connexion directe entre le nombre de logements abordables créés et le niveau de la dotation financière devrait sans aucun doute stimuler la création de tels logements dans toutes les communes qui veulent profiter financièrement du Pacte Logement 2.0.

Toutefois, notre Chambre se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir également une dotation unique par commune participante pour chaque logement abordable se situant actuellement déjà sur leur territoire (ou, mieux encore, qui a été créé sur la période du Pacte logement 1.0). À travers cette dotation unique, on pourrait récompenser les communes qui se sont déjà engagées au passé dans la création ou le maintien en propriété communale de logements abordables contrairement aux communes qui ont dévié toutes les participations financières résultant du

---

10 L'Observatoire de l'habitat, « Le "Logement abordable" au Luxembourg: définition, offre et bénéficiaires potentiels », 35.

11 Ministère du Logement, Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, 3.

Pacte logement 1.0 vers la création d'infrastructures ou qui ont mis la majorité, voire la totalité des logements abordables créés en vente sur le marché privé.

Par ailleurs, notre Chambre soutient également les auteurs dans leur objectif de stimuler le succès du régime de la gestion locative sociale – qui est à nos yeux un instrument important pour motiver les propriétaires privés à participer à la création de logements abordables – à travers une dotation annuelle de 2.500 euros par logement au profit de la commune.

3.2. Les modalités de paiement des participations financières

Tandis que l'objectif principal du Pacte Logement 1.0 était l'augmentation de l'offre de logements abordables, au vu du dernier monitoring, il appert que les participations financières étaient notamment investies dans des projets infrastructurels et des équipements collectifs. Ainsi, *« sur les 380 millions d'euros distribués aux communes jusqu'en 2017, 37% ont servi à la construction d'écoles fondamentales, 22% à la construction de maisons relais ou de crèches, 12% à des infrastructures sportives ou culturelles, 10% à des infrastructures en relation avec l'eau et l'électricité »*[12] et contrairement à l'objectif des logements abordables, *« seuls 2,2% des dépenses ont soutenu directement la création de logements »*[13].

Pour remédier à cette faille du Pacte Logement 1.0, les auteurs proposent que les participations financières *« doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte Logement et se situer dans une des trois catégories suivantes »*[14] :

1) Une participation financière **ne pouvant dépasser 50%** de la dotation financière totale peut être dédiée à « l'Acquisition d'immeubles et projet d'équipements publics et collectifs » ;
2) Une participation financière **ne pouvant dépasser 50%** de la dotation financière totale peut être dédiée à la catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » ;
3) Et au moins 25% de la dotation financière totale doivent **obligatoirement** être dédiés à la catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales ».

Tandis que ce système incite les communes, contrairement au Pacte Logement 1.0, à répartir leur dotation financière de manière plus équilibrée parmi différents projets, force est de constater qu'il s'agit toutefois d'une réforme peu ambitieuse. Ainsi, à part des 25% qui doivent obligatoirement être investis dans la catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales », le reste peut être réparti entre différents projets notamment de nature infrastructurelle et on peut même facilement imaginer des cas théoriques dans lesquels aucune partie de la participation financière est dédiée spécifiquement au logement abordable (tandis que la création de logements abordables est l'objectif principal de la loi).

Ainsi, parmi les 75% dont les communes peuvent « librement » disposer, on pourrait par exemple investir 40% dans différentes « infrastructures sportives et culturelles » (Catégorie 1) et 35% dans le « réaménagement d'espaces publics » (Catégorie 2) sans que la moindre partie soit utilisée pour l'acquisition ou la construction de logements abordables. **Tandis qu'il s'agit évidemment d'investissements nécessaires qui constituent une plus-value pour les citoyens, il semble, à nos yeux, quand-même assez douteux que la règlementation de l'utilisation des participations financières soit en nette contradiction avec l'objectif principal de la loi.**

Mieux vaudrait fixer un taux de pourcentage qui doit être obligatoirement investi dans l'acquisition respectivement la construction ou la rénovation de logements abordables. Si non, on risque que certaines communes dédient une fois de plus l'intégralité des participations financières à des projets infrastructurels et qu'on se retrouve dans la même situation qu'avec le Pacte logement 1.0. **Aux yeux de la CSL, cette modification n'est pas assez ambitieuse vu l'imminence de la crise du droit au logement.**

*

12 Ministère du Logement, 1.

13 Ministère du Logement, 1.

14 Ministère du Logement, 8.

4. LA MODIFICATION DE LA LOI SUR L'AMENAGEMENT COMMUNAL ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

4.1. Un changement de paradigme

La modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain constitue sans aucun doute le deuxième point fort de cette réforme.

Afin d'augmenter l'offre de logements à coût modéré, l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de ladite loi prévoie actuellement que, lors de la réalisation d'un Plan d'aménagement particulier (PAP) ayant une surface brute supérieure à 1 hectare, voire prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10% de la surface construite brute sont à dédier au logement à coût modéré.

Toutefois, selon les auteurs, *« la pratique a pu démontrer que de tels logements se retrouvent généralement, à court ou à moyen terme, aux prix usuels sur le marché immobilier et ne remplissent pas l'objectif principal leur attribué. »*[15]

Pour lutter contre le résultat décevant de cette disposition, les auteurs proposent un véritable changement de paradigme. Ainsi, il est proposé dans un tel cas qu'un certain pourcentage de la surface à construire brute maximale, calculé en fonction de l'envergure du projet, soit non seulement réservé à la création de logements abordables, mais également cédé directement à la commune responsable pour le territoire. **Vu que notre Chambre est d'avis que la constitution d'un stock de logements publics est indispensable pour lutter contre la crise immobilière, cette modification reçoit logiquement notre plein soutien.**

En plus, la CSL salue amplement le fait que l'article 29bis, paragraphe 6 prévoit que la cession des logements abordables au profit de la commune s'opère à une valeur fixée qu'après le prix de réalisation effectif des logements abordables sans prendre en compte une éventuelle plus-value pour le promoteur privé.

Toutefois, notre Chambre regrette fortement que les auteurs proposent que le Conseil communal respectif pourra renoncer à la cession des logements abordables au profit de la commune. Si, par après, l'État renonce également à la cession, c'est une fois de plus le promoteur privé qui peut soit céder, soit louer le logement à une personne éligible aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979.

Or, même si les conditions et les prix de vente ou de location doivent être arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire privé, notre Chambre se demande si cette approche ne risque pas une fois de plus que :

1) Des communes refusent intégralement d'investir dans un stock de logements abordables ce qui devrait constituer aujourd'hui sans doute une responsabilité publique;
2) Les conventions entre communes et promoteurs ne soient pas assez contraignantes et que les biens se retrouvent une fois de plus sur le marché privé à prix ou à loyers excessifs.

Vu que la CSL est convaincue que les communes ont une responsabilité de s'engager dans la création d'un stock de logements communaux abordables qui est, à nos yeux, un moyen central pour lutter contre la crise du logement et l'explosion des prix, nous sommes d'avis que la réforme devrait être plus contraignante envers les communes et ceci d'autant plus que la réglementation proposée semble être en contradiction avec l'objectif primaire du Pacte Logement 2.0. Tandis que notre Chambre est consciente du fait que la gérance de ce stock risque de constituer une charge importante pour nombreuses communes, nous sommes convaincus que la création d'un service « logement » et une intervention obligatoire de la commune dans cette matière devraient aujourd'hui faire partie de la responsabilité communale. Dans le pire des cas, l'État devrait obligatoirement acquérir les logements en question afin d'éviter qu'ils se retrouvent une fois de plus sur le marché privé et que les problèmes bien connus du Pacte Logement 1.0 réapparaissent !

15 Ministère du Logement, 21.

4.2. L'ampleur insuffisante des transferts de logements abordables envers les communes

Les auteurs proposent de fixer les seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété des logements abordables en fonction de différents facteurs.

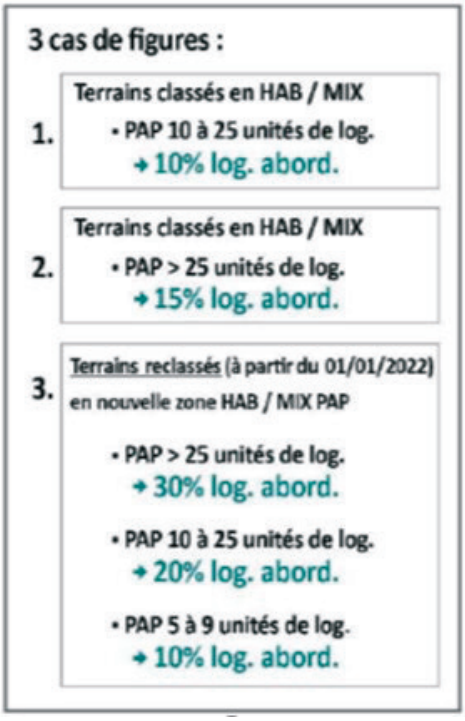
Ainsi, pour un PAP qui couvre des fonds qui faisaient déjà partie d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation avant le 1er janvier 2022, les auteurs proposent de différencier entre deux cas :

1) Pour un PAP prévoyant **entre 10 et 25 unités**, au moins **10 %** de la surface brute doivent être dédiés au logement abordable ;
2) Pour un PAP prévoyant un nombre **supérieur à 25 unités**, au moins **15 %** de la surface brute doivent être dédiés au logement abordable.

Pour des PAP qui couvrent des « *fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation par une modification du plan d'aménagement général qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022* »[16], il est proposé de fixer les seuils de déclenchement de la manière suivante :

1) **10%** si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre **5 et 9 unités** ;
2) **20%** si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre **10 et 25 unités** ;
3) **30%** si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements **supérieur à 25 unités**.

Graphique 4 : Les seuils de déclenchement de la procédure de transfert de logements abordables au profit des communes



Source et Graphique : Ministère du Logement[17].

16 Ministère du Logement, 10.

17 Ministère du Logement, 25.

Comme évoqué ci-dessus, la CSL est convaincue que la constitution d'un parc locatif public est une condition sine qua non de la stabilisation des prix immobiliers et des loyers. D'ailleurs, les auteurs eux-mêmes sont également d'avis que *« une fois que le parc précité a atteint une certaine « masse critique », de pouvoir agir efficacement sur l'évolution du prix d'acquisition des immeubles destinés au logement. »*[18]

D'abord, la CSL soutient cette augmentation de la part de la surface brute à céder aux communes. Cependant, si l'objectif est de constituer un portefeuille locatif avec une certaine „masse critique", cette réforme semble d'une portée très limitée. Avec les taux proposés, il sera impossible à court ou moyen terme de constituer un parc locatif suffisamment important pour que les communes deviennent un acteur principal et influencent l'évolution des prix de l'immobilier, surtout compte tenu du déficit important actuel de logements publics abordables et du fait de la flambée fulgurante du taux d'effort d'un nombre croissant de ménages.

Notre Chambre est d'avis qu'il faut agir immédiatement et d'une manière rigoureuse. Or, tandis que cette modification constitue sûrement une amélioration, elle ne correspond pas à nos yeux au changement de paradigme dont notre société a actuellement besoin.

D'ailleurs, la CSL salue également le fait que les auteurs prennent en compte que le reclassement d'un fonds en une zone dédiée prioritairement à l'habitation provoque une augmentation exorbitante de la valeur du foncier concerné et que dans un tel cas, ils visent de majorer la partie de la surface à construire brute qui doit être dédiée au logement abordable. Mais une fois de plus, face aux plus-values excessives qu'un tel reclassement entraîne pour le propriétaire et que celui-ci ou un promoteur immobilier peuvent faire à travers la promotion de ce foncier, il faut se demander si on n'aurait pas pu choisir des taux encore plus élevés, voire un plafonnement légal du prix de ce foncier reclassé.

4.3. Pour une forte limitation des ventes à prix abordable au profit du logement public locatif

Rappelons que la CSL salue le fait que les auteurs du projet de loi prévoient qu'un certain pourcentage de la surface brute créée lors de la réalisation d'un PAP d'une certaine envergure doit être dédié au logement abordable et cédé à la commune. **Cependant, nous regrettons que le projet de loi ne définisse pas clairement que les pourcentages pour logements abordables cédés à la municipalité doivent nécessairement rester dans les mains des municipalités et constituer un parc locatif municipal permanent et durable.**

Ainsi, au vu du projet de loi ici sous avis, il semble que les communes aient toujours la possibilité de vendre l'intégralité de ces logements abordables à des personnes éligibles telles que définies par la loi de 1979. **En plus, pire encore, les auteurs ne prévoient même pas de fixer dans un tel cas que le logement en question devrait être obligatoirement vendu sur base d'un droit d'emphytéose et de rachat à prix fixé afin de garantir que la commune conserve le maintien sur le foncier et d'éviter que le logement en question ne se retrouve finalement une fois de plus sur le marché immobilier privé.**[19]

Or, par manque de définitions plus contraignantes quant au mode d'affectation des logements abordables, on risque une fois de plus que les communes qui sont réticentes à l'idée de constituer et de gérer un parc locatif communal se « débarrassent » des logements au lieu de devenir l'acteur dont on a besoin pour influencer l'évolution future des loyers.

Notons d'ailleurs que ce choix des auteurs semble être en nette contradiction aux déclarations que Monsieur le Ministre du Logement a faites à maintes reprises. Ainsi, à titre d'exemple, dans le cadre du communiqué de presse « En route pour le logement abordable à Luxembourg », en date du 2 octobre 2020, ledit Ministre a souligné l'importance du Pacte Logement et que : *« Le parc immobilier public restera public ! Ce sont ces logements qui garantissent durablement des prix décents et accessibles pour les générations futures. D'où l'importance pour les communes de relever ce défi national. Et nous les soutiendront – financièrement et en conseil. »*[20]

---

18 Ministère du Logement, 21.

19 D'ailleurs, ce constat est une fois de plus en nette contradiction avec les annonces faites par les ministres responsables.

20 Ministère du Logement, « Communiqué de presse. En route pour le logement abordable à Luxembourg » (Luxembourg, 10 février 2020), 1.

Notre Chambre est convaincue que la constitution d'un parc locatif public et durable est la condition sine qua non d'une stabilisation de l'évolution des prix immobiliers et des loyers. Dès lors, nous sommes d'avis que les logements abordables réalisés au futur devraient prioritairement être affectés à la location à loyer abordable et non à la vente à prix abordable.

Toutefois, au vu de la répartition des logements conventionnés entre 2016 et 2020 selon l'affection (location/vente) présentée par le Ministre du Logement lors de la conférence de presse précitée, il appert que tel n'était pas le cas les dernières années.[21]

À première vue, il semble que 59% des logements ont été mis en location à loyer abordable (2177 de 3682 logements). Toutefois, les logements pour étudiants (notamment universitaires) sont inclus dans ce calcul. Étant donné que la création de logements pour les étudiants n'est pas l'objectif principal de ce projet, mieux vaudrait refaire le calcul en excluant les logements pour étudiants.

Il en suit que seulement 49 % des logements créés entre 2016 et 2020 (1453 de 2958 logements) ont été affectés à la location contre 51% qui étaient vendus.

D'ailleurs, notre Chambre tient également à signaler que la vente à prix abordable (même sur base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption pour la commune) présente de nombreux désavantages par rapport à la location à loyer abordable.

Premièrement, tout logement abordable public vendu à prix abordable provoque évidemment une réduction du stock de logements détenus par les communes (et par la main publique en général). Comme ce stock est déjà aujourd'hui très limité en comparaison avec les besoins de notre société, ceci réduit évidemment la possibilité des communes d'influencer l'évolution des prix et de venir en aide aux ménages les plus touchés.

Deuxièmement, le fait qu'une personne (ou même un ménage) soit éligible à un logement à prix abordable au moment de la vente ne garantit pas du tout qu'il s'agit véritablement d'une personne nécessitant un soutien financier étatique et un accès à un logement subventionné. On pourrait par exemple s'imaginer qu'un acquéreur remplit les conditions d'octroi lors de la conclusion du contrat de vente, mais que sa situation financière (revenu, contrat de travail) s'améliore sensiblement par après. On risque donc de perdre durablement (ou pour un certain nombre d'années dans le cas d'une vente sur base de droit de préemption et d'emphytéose) un logement subventionné à une personne qui aurait tout à fait les moyens d'acheter sur le marché privé. En même temps, le stock de logements publics diminue ce qui réduit évidemment la capacité de la main publique pour servir les ménages qui en ont réellement besoin.

Ceci est un grand désavantage par rapport à la location – le loyer peut être adapté continuellement à l'évolution du revenu disponible du locataire sans que le logement soit durablement perdu.

Troisièmement, tandis que la vente sur base d'un droit d'emphytéose et de préemption – qui est aujourd'hui de plus en plus appliquée par les promoteurs publics – est évidement à préférer par rapport à la vente « traditionnelle », elle peut néanmoins représenter certains désavantages considérables pour l'acquéreur. Ainsi, notamment dans le cas d'un déménagement au bout de quelques ans (p.ex. à cause d'un changement de la composition de ménage), l'acquéreur d'un tel bien doit s'en séparer à conditions de vente particulièrement désavantageuses ce qui risque de diminuer amplement sa marge de manœuvre financière pour se chercher un nouveau bien. **Vu les nombreux désavantages de la vente de logements à prix abordable, la CSL revendique que soit fixé dans la loi que les logements abordables cédés aux communes devraient être prioritairement affectés à la location et ceci dans le but de constituer au moins à moyen terme un parc locatif public d'envergure suffisante pour influencer l'évolution des loyers sur le marché privé. Ainsi, un certain pourcentage (largement supérieur à 50%) devrait être réservé à la location.**

Si une commune déciderait quand-même de vendre des logements abordables malgré les nombreux désavantages, cette vente ne devrait obligatoirement se faire que sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption à prix fixé.

D'ailleurs, dans ce même contexte, notre Chambre se pose des questions quant au niveau du prix « abordable » d'une telle vente. Tandis que les auteurs ont bien précisé les conditions d'éligibilité à un tel logement, une définition réelle du prix fait défaut (contrairement aux loyers qui sont définis par le biais d'un Règlement grand-ducal et qui sont calculés notamment sur base du revenu net dispo-

21 Ministère du Logement, 10.

nible annuel du ménage, de la composition du ménage, ainsi que de la surface pondérée du logement)[22]

L'article 31 de la loi modifiée du 25 février 1979[23] stipule que les communes (et les autres promoteurs) devraient bonifier toutes les aides et subventions étatiques intégralement aux acquéreurs éligibles. **Cependant, on devrait également préciser dans le projet de loi que les communes devraient bonifier à l'acquéreur éligible l'avantage financier dont ils ont profité grâce à l'acquisition au prix de réalisation effectif du logement en question (au lieu du prix du marché privé dans lequel est inclue la marge bénéficiaire du promoteur). En plus, vu que les ventes ne devraient se faire que sur base d'un droit d'emphytéose, il est évident que la valeur du foncier ne devrait pas être inclue dans le prix. On devrait donc demander au maximum le prix de construction réel (sans foncier et sans plus-value).**

*

5. UNE PARTICIPATION QUI RESTE FACULTATIVE – LE POINT FAIBLE DU PACTE LOGEMENT 2.0 ?

Tandis que certaines modifications sont sans doute positives, il appert qu'une faille importante du Pacte Logement 1.0 persistera au futur : la participation au Pacte Logement 2.0 et à la création de logements abordables reste facultative.

Ainsi, seules les communes qui décident de signer une convention avec l'État y participent et en plus, même celles qui décident de participer ne sont pas forcées de créer au moins un certain nombre fixe de logements abordables par an ou sur la période de la convention.

Toutefois, le 3e Monitoring du Pacte logement datant de février 2018[24], qui dresse le bilan sur l'exécution des différentes dispositions de ladite loi par les différentes communes, indique d'une manière évidente qu'il y a des différences considérables entre les niveaux de progrès de certaines communes. Pire encore, des communes se trouvant dans une situation géographique et stratégique excellente en matière d'aménagement du territoire semblent parfois même refuser certains aspects en matière de logement qui sont essentiels pour garantir l'accès au droit du logement et la cohésion sociale **– la densification urbaine des zones à vocation résidentielle bien situées, la promotion de la mixité sociale sur leur territoire communal afin d'éviter une concentration des ménages aux revenus les plus modestes dans les périphéries des villes ou même du pays, et la promotion de la construction de logements communaux dont le loyer est digne de la description « à coût modéré », « abordable » ou « social ».**

Cette observation a été confirmée tout récemment en date du 2 octobre 2020 par le Ministre du Logement, Henri Kox, lors de la présentation du premier rapport intermédiaire du Fonds spécial du développement du logement.[25]

Ainsi, selon le Ministère du Logement, les 3.600 logements abordables qui sont actuellement en cours de réalisation sont repartis dans seulement 57 communes. Il en suit que, pour le moment, 45 communes restent inactives – et nombreuses d'autres presque inactives en comparaison avec leur croissance démographique soutenue – dans le domaine de la création de logements abordables ; Elles n'agissent ni elles-mêmes, ni à travers les promoteurs publics tels que le Fonds du Logement ou la SNHBM.

Pire encore, au vu du graphique ci-dessous, force est de constater que font partie de ce dernier groupe nombreuses communes qui se trouvent proche des centres économiques principaux et qui sont actuellement marquées par une mixité sociale réduite.

---

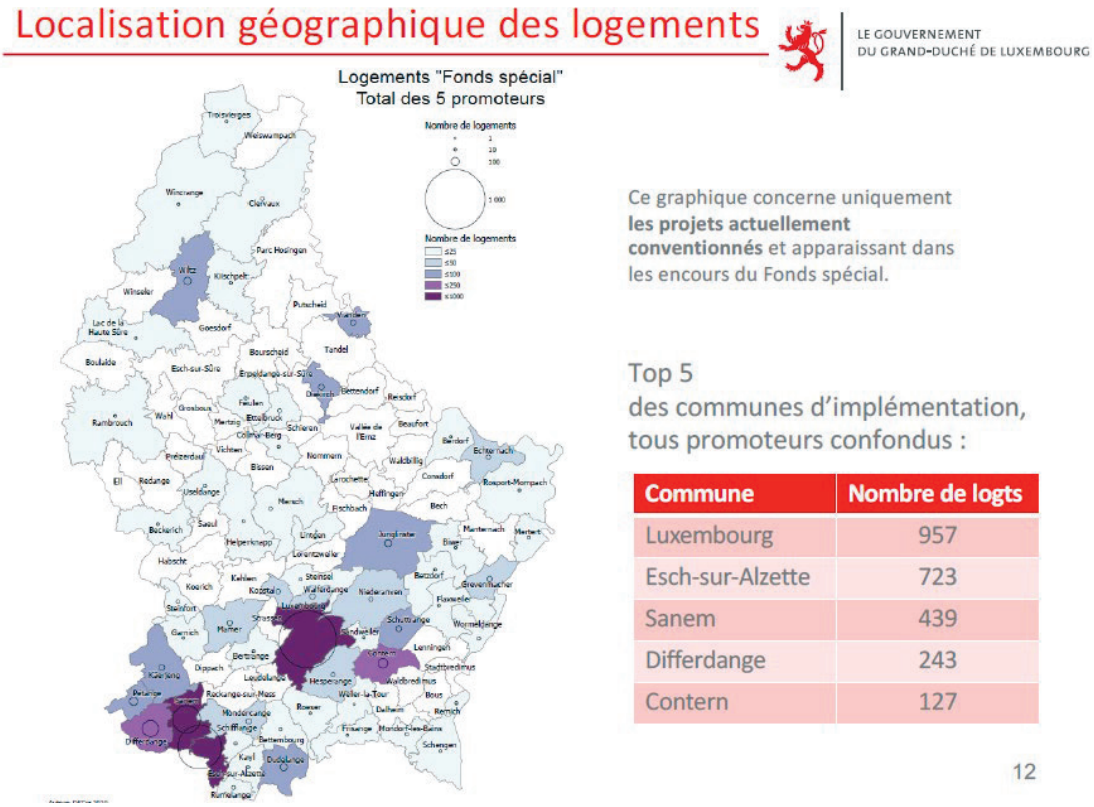
22 « Règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement » (1998), http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1998/11/16/n2/jo.

23 Gouvernement du GDL, « Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement - Texte coordonné du 17 septembre 2018 » (s. d.), https://logement.public.lu/dam-assets/documents/legislation/lois/AIDE-LOI-modifiee-du-25-02-1979.pdf.

24 LISER, Ministère du Logement, et Ministère de l'Intérieur, « 3e Monitoring du Pacte Logement » (Luxembourg, février 2018).

25 Ministère du Logement, « Communiqué de presse. En route pour le logement abordable à Luxembourg ».

Graphique 5 : La localisation géographique des logements abordables (et actuellement conventionnés et apparaissant dans les encours du Fonds spécial au développement du logement) (2020)

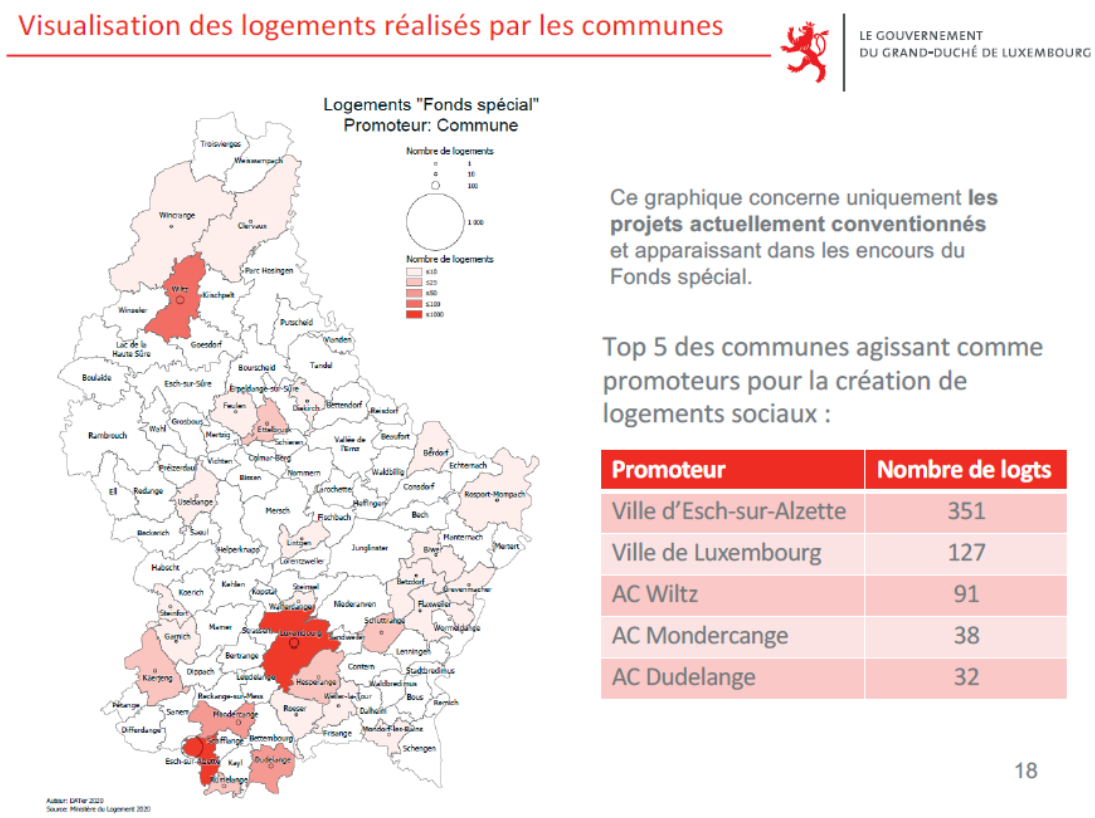


Source et Graphique : Ministère du Logement[26].

D'ailleurs, seulement 28 communes sont elles-mêmes développeurs de logements abordables et subventionnées (et actuellement conventionnées) ce qui limite évidement la création d'un stock de logements communaux.

26 Ministère du Logement, 12.

Graphique 6 : La localisation géographique des logements actuellement en cours de réalisation et conventionnés par les communes (2020)



Source et Graphique : Ministère du Logement[27].

Notons dans ce contexte que la CSL salue le fait que les auteurs proposent que le Ministre du Logement dresse annuellement un rapport de mise en œuvre du Pacte Logement et de son impact financier qui pourrait être présenté à la Chambre des Députés. Cette modification rendrait l'instrument plus transparent et permettrait de procéder à une évaluation régulière des efforts que les différentes communes ont fait en matière de réalisation de logements abordables.[28]

En plus, vu que la dotation financière sera liée au nombre de logements abordables créés, contrairement au Pacte Logement 1.0, on risque potentiellement que le nombre de communes refusant de participer au Pacte Logement 2.0 sera plus important. Par conséquent, on risque d'accentuer la fissure qui existe déjà aujourd'hui entre les communes qui s'engagent dans la promotion du logement abordable et celles qui ignorent intégralement ce défi social.

D'ailleurs, dans une synthèse des déclarations principales des communes, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) a également déclaré que : *« Chaque commune devra prendre sa part de responsabilité pour promouvoir la création de structures abordables pour des personnes socialement défavorisés (...). »*[29]

Tandis que l'abolition intégrale de l'autonomie communale dans le secteur du logement ne serait, évidemment, ni acceptée par les communes, ni souhaitable d'un point de vue logistique, l'évaluation du Pacte Logement 1.0 devrait mener à la conclusion suivante. Dans le cas où certaines communes refusent de suivre la politique d'aménagement du territoire prévu par le Ministère et d'agir en solidarité

27 Ministère du Logement, 18.

28 Ministère du Logement, Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, 20.

29 Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL), « Quo vadis Pacte Logement 2.0? – Synthèse des déclarations principales des communes », s. d., 2.

avec les autres communes, l'État central devrait absolument se donner les moyens légaux pour intervenir de façon plus conséquente dans l'autonomie des communes et les forcer à construire d'une manière qui réponde aux besoins réels du pays. Le manque de solidarité entre les différentes communes en matière de logement et l'étalement urbain qui est accentué par certaines communes risquent de mettre en péril à la fois la cohésion sociale, la qualité de vie (mobilité, etc.) et les perspectives économiques futures du pays.

En conclusion, le Pacte Logement 2.0 devrait fixer une participation obligatoire de toutes les communes et mettre l'accent sur une plus forte implication du Ministère du Logement au niveau communal afin de garantir une construction résidentielle qui répond aux besoins réels du pays entier.

Vu la crise du droit au logement et la nécessité accrue de constituer un stock de logements publics, la législation devrait devenir amplement plus contraignante. La réalisation de ce stock est un défi social majeur et devrait par conséquent constituer une mission primaire des communes et ceci notamment dans le cas des agglomérations qui sont bien situées par rapport aux centres économiques et qui offrent un réseau de transports en communs efficace.

Ainsi, on devrait envisager de rendre la participation au Pacte Logement obligatoire et fixer un nombre obligatoire de logements abordables en fonction de différents facteurs (population totale, foncier disponible, situation géographique, mobilité) que chaque commune doit construire sur la période du Pacte Logement 2.0.

De la même façon, on pourrait fixer une densité minimale de logements publics par commune (ou par quartier) pour les agglomérations les plus importantes afin de promouvoir la mixité sociale et d'éviter la gentrification. D'ailleurs, notons qu'au vu de l'évolution du taux d'effort des locataires ainsi que du taux de risque de pauvreté au Luxembourg, notre Chambre est convaincue que cette densité minimale devrait être amplement supérieure à ce qui devrait, au moins en théorie, résulter à moyen ou à long terme des transferts obligatoires entre promoteurs privés et communes tels que proposés par le projet de loi ici sous avis. **Ainsi, notamment dans les quartiers ou les agglomérations qui sont bien localisés par rapport aux centres économiques importants et auxquelles les ménages moins aisés n'ont généralement pas accès à cause des prix immobiliers et loyers largement supérieurs à leurs situations de revenu, la fixation d'une telle densité minimale est incontournable.**

Dans le cas où certaines communes refuseraient au futur de s'engager dans la réalisation de logements abordables, le gouvernement devrait prendre, dans l'intérêt de ses citoyens, des mesures encore plus contraignantes. Ainsi, on pourrait s'imaginer qu'une partie plus importante de la dotation du Fonds de dotation globale des communes introduit par le biais de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC) pourrait être allouée aux communes en fonction de leur effort respectif en matière de création de logements abordables.[30]

*

6. POUR UNE REFORME DU DROIT DE PREEMPTION

Afin de pouvoir s'engager dans la construction de logements abordables, il est évident que les communes doivent avoir accès à une réserve foncière communale.

Toutefois, au vu d'une étude récente sur le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat se trouvant sur le territoire du GDL, publiée en février 2019 par l'Observatoire de l'habitat en partenariat avec le *Luxembourg Institute of socio-economic Research* (LISER)[31], force est de constater que le marché du potentiel foncier est marqué par une véritable structure oligopolistique. Tandis que la grande majorité du potentiel foncier est détenue par des personnes physiques ou des sociétés privées, la main publique ne joue qu'un rôle marginal.

Ainsi, en 2016, seulement 6,2% de la surface totale disponible classée en tant que foncier potentiel destiné à l'habitat se trouvait dans la main des communes ou des syndicats de communes contrairement

30 Rappelons que, dans le pire des cas, l'État ou les promoteurs publics devraient obligatoirement acquérir les logements abordables auxquels les communes décident de renoncer.

31 L'Observatoire de l'habitat, « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 » (Luxembourg, 2019).

aux 72,5% qui étaient détenus par des personnes physiques et aux 14,9% détenus par des sociétés privées.[32]

Dans la lutte contre ce déséquilibre entre propriété foncière privée et publique, le droit de préemption des communes dans le cas d'une aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article 3 du Pacte Logement 1.0 est censé jouer un rôle primordial.

Toutefois, à maintes occasions, les juridictions administratives ont annulé l'exercice du droit de préemption et ont rendu l'instrument de facto inopérant. Les annulations résultent majoritairement du fait que les procédures pour l'exécution correcte du droit de préemption par les administrations communales sont soumises à des délais serrés et à nombreuses contraintes.

Ainsi, dans le cadre de l'élaboration de la loi dite « Omnibus » qui visait l'encadrement du droit de préemption, le Conseil d'État a, dans son avis complémentaire du 25 août 2015[33], donné *« à considérer que **le droit de préemption constitue une atteinte à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle**, alors qu'il comporte une limitation du droit du propriétaire de disposer librement de sa chose »*[34]. En conséquence, le Conseil d'État a exprimé une opposition formelle.

Afin de tenir compte de cette opposition formelle, il a été introduit dans le Pacte Logement 1.0 le nouvel alinéa suivant :

Art. 3, alinéa 2 :

> *« Le droit de préemption ne peut être exercé **qu'en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.** Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics ainsi que de travaux visant à ériger des équipements collectifs conformément aux articles 23 et 24, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain »*

En plus, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative a clarifié que le Conseil d'État comprend cette nouvelle disposition en ce sens que, *« dans le cadre de l'exercice du droit de préemption par l'un des pouvoirs préemptant, **les finalités invoquées ne peuvent pas être abstraites ou irréelles. Elles doivent, selon son interprétation, correspondre à des projets concrets ou en voie de concrétisation.** »*[35]

Or, dans le cadre d'une affaire juridique récente entre un promoteur immobilier et la commune de Sanem en matière de droit de préemption, lors de l'audience du 22 juillet 2020, cette dernière a remarqué, à juste titre, que :

> *« Une telle interprétation de la loi serait absurde puisqu'elle **rendrait l'exercice du droit de préemption impossible en pratique. Il serait, en effet, impossible pour une commune de disposer pour un terrain tombant sous le droit de préemption d'un projet concret** puisque le droit de préemption ne pourrait être exercé que dans le cadre d'une vente, de sorte que ce ne serait qu'au moment où le notaire informe la commune de la vente que le pouvoir préemptant est renseigné sur la possibilité d'acquérir le terrain.*
>
> *Évidemment, endéans un tel temps de réaction très court réservé à la commune, il serait impossible de disposer d'ores et déjà d'un projet concret. **Pour pouvoir répondre à une telle exigence, la commune devrait au préalable et sur tous les terrains susceptibles d'être concernés par un droit de préemption, préparer un projet concret en attente d'une éventuelle vente, ce qui serait toutefois inconcevable en pratique.** »*[36]

Toutefois, la cour administrative s'est prononcée en faveur du promoteur immobilier et a, en conséquence, rendu cet instrument important de facto inopérant.

---

32 L'Observatoire de l'habitat, 4.

33 Doc. Parl. N° 6704-4

34 Audience publique de vacation du 22 juillet 2020 – Jugement, No. n°42595 (Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 1ère Chambre 22 juillet 2020).

35 Commission de la fonction publique et de la Réforme administrative, « Projet de loi dite "Omnibus" – Rapport de la Commission de la fonction publique et de la Réforme administrative », 2 février 2017.

36 Audience publique de vacation du 22 juillet 2020 – Jugement sur 15-16.

Dans le cadre du circulaire n° 3778 du Ministère de l'Intérieur aux administrations communales, en date du 5 mars 2020, le gouvernement a déclaré qu'il *« mettra prochainement à l'examen le dispositif légal actuellement en place. »*[37]

D'ailleurs *« mieux encadrer le droit de préemption communal, afin de permettre aux communes de constituer une réserve foncière »*[38] était une des remarques principales que les représentants de nombreuses communes ont faites lors des travaux interactifs avec les ministères du Logement et de l'Intérieur sur le Pacte Logement 2.0.

En plus, le SYVICOL a également revendiqué la promotion et l'élargissement du droit de préemption à d'autres surfaces constructibles dans les communes.[39]

Suite aux multiples revers des administrations communales devant la cour administrative, nombreux sont les conseillers communaux voulant s'investir dans la construction de logements abordables qui comptent sur une solution à cette problématique dans le cadre de la loi Pacte Logement 2.0.[40]

Tandis que notre Chambre est tout à fait consciente de la complexité juridique de l'encadrement du droit de préemption, elle regrette que cette problématique bien connue a été intégralement ignorée dans le projet de loi ici sous avis.

Or, au vu de l'imminence de la crise du droit au logement et de la nécessité incontestable de construire plus de logements abordables publiques, la CSL est d'avis que le gouvernement devrait considérer à réformer cet instrument. Ainsi, on devrait se poser la question si la constitution d'une réserve foncière publique communale ne devrait pas être suffisante comme motif pour faire valoir le droit de préemption et ceci notamment dans les quartiers où l'absence de toute mixité sociale est indéniable. Évidemment, la commune devrait obligatoirement réserver ces terrains à la réalisation de logements abordables et concrétiser un projet dans les meilleurs délais.

*

7. CONCLUSION

Les deux piliers du Pacte Logement 2.0 – la détermination de la participation financière accordée aux communes en fonction du nombre de logements abordables réalisés et l'introduction de la cession immédiate des logements abordables au profit des communes lors de la réalisation d'un PAP d'une certaine envergure – représentent non seulement un changement de paradigme important, mais sont indubitablement des instruments clés de la réalisation de logements abordables et de la lutte contre la crise du droit au logement. **Par conséquent, la Chambre des salariés soutient pleinement ces modifications.**

Cependant, notre Chambre considère le projet de réforme comme insuffisant et incomplet et que les modifications proposées manquent d'ambitions.

Premièrement (1), la CSL est convaincue que la constitution d'un parc locatif public d'une certaine « masse critique » est indispensable pour que les communes deviennent un acteur principal et puissent agir sur l'évolution des prix immobiliers. **Vu le déficit important en logements abordables publics qui existe actuellement et vu la flambée fulgurante du taux d'effort d'un nombre croissant de ménages, les taux de pourcentage de la surface brute qui doivent être cédés aux communes est largement insuffisants pour constituer à court ou à moyen terme un stock d'une « masse critique ».**

Deuxièmement (2), dans ce même contexte, soit la commune, soit l'État devraient être obligés à acquérir les logements en question. En plus, notre Chambre tient à signaler que le locatif public devrait constituer le pilier central de la politique du logement des communes et de l'État et que la vente à prix abordable et à droit d'emphytéose obligatoire ne devrait jouer qu'un rôle secon-

---

37 Ministère de l'Intérieur, « Loi Pacte Logement – exercice du droit de préemption », Pub. L. No. n° 3778, Circulaire aux administrations communales (2020), 2.

38 Ministère du Logement, « Concrétisation des objectifs et du catalogue des mesures du Pacte Logement 2.0 – Rapport final » (Luxembourg, novembre 2019), 9.

39 Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL), « Quo vadis Pacte Logement 2.0? – Synthèse des déclarations principales des communes », 2.

40 Véronique Poujol, « Politique du logement: La bataille perdue sur le droit de préemption », *Reporter*, 13 août 2020, https://www.reporter.lu/la-bataille-perdue-sur-le-droit-de-preemption/.

daire. Il faut éviter à tout prix que les logements abordables se retrouvent une fois de plus sur le marché privé et que les problèmes bien connus du Pacte Logement 1.0 réapparaissent !

Troisièmement (3), notre Chambre regrette que la participation au Pacte Logement 2.0 ainsi que la réalisation de logements abordables restent facultatives. Cependant, au vu de la crise imminente et indéniable du droit au logement et en raison des nombreuses failles de l'aménagement du territoire actuel (notamment en matière de mixité sociale) qui résultent en partie de l'indifférence de certaines communes face à cette problématique, le Ministère du Logement et le gouvernement devraient prévoir des mesures plus contraignantes. **La réalisation d'un stock de logements abordables est un défi social majeur et devrait par conséquent constituer une mission primaire des communes dont chacune devrait prendre sa part de responsabilité !**

Quatrièmement (4), tandis que notre Chambre est tout à fait consciente de la complexité juridique de l'encadrement du droit de préemption, notre Chambre regrette que cet instrument important pour la réalisation de logements publics est intégralement ignoré par les auteurs du projet de loi et risque ainsi de rester de facto inopérant.

Finalement, notre Chambre tient à signaler que le Pacte Logement 2.0 et notamment la réalisation de logements abordables ne peuvent avoir succès que sous condition que ledit Pacte soit couplé avec d'autres réformes qui s'imposent depuis longtemps. **Pour ne citer qu'un seul exemple, l'introduction, dans le cadre de la réforme de l'IFON, d'une taxe annuelle spécifique et progressive au niveau national sur tous les logements et tout le foncier destiné à l'habitat actuellement inoccupés est sans doute une condition sine qua non du succès du Pacte Logement 2.0.**

Malgré certaines avances par rapport au Pacte logement 1.0, le projet de loi Pacte logement 2.0 n'est pas à la hauteur du défi et les modifications sont insuffisantes à de nombreux égards notamment en ce qui concerne les points (1), (2) et (3) évoqués ci-dessus. Par conséquent, la Chambre des salariés ne peut approuver le projet de loi ici sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses observations.

*

8. SOURCES

Audience publique de vacation du 22 juillet 2020 – Jugement, No. n°42595 (Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 1ère Chambre 22 juillet 2020).

Chambre des salariés (CSL). « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020. https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b.

– – –. « Panorama social 2019 – N°1 ». Série dialogue analyse. Luxembourg, avril 2019.

Commission de la fonction publique et de la Réforme administrative. « Projet de loi dite "Omnibus" – Rapport de la Commission de la fonction publique et de la Réforme administrative », 2 février 2017.

Gouvernement du GDL. Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement – Texte coordonné du 17 septembre 2018 (s. d.). https://logement.public.lu/dam-assets/documents/legislation/lois/AIDE-LOI-modifiee-du-25-02-1979.pdf.

LISER, Ministère du Logement, et Ministère de l'Intérieur. « 3e Monitoring du Pacte Logement ». Luxembourg, février 2018.

L'Observatoire de l'habitat. « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 ». Luxembourg, 2019.

– – –. « Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels ». 26. Luxembourg, juin 2020.

– – –. « L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018 ». 25. Luxembourg, juillet 2020.

Ministère de l'Intérieur. Loi Pacte Logement – exercice du droit de préemption, Pub. L. No. n° 3778, Circulaire aux administrations communales (2020).

Ministère du Logement. « Communiqué de presse. En route pour le logement abordable à Luxembourg ». Luxembourg, 10 février 2020.

– – –. « Concrétisation des objectifs et du catalogue des mesures du Pacte Logement 2.0 – Rapport final ». Luxembourg, novembre 2019.

– – –. Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables (2020).

Poujol, Véronique. « Politique du logement: La bataille perdue sur le droit de préemption ». *Reporter*. 13 août 2020. https://www.reporter.lu/la-bataille-perdue-sur-le-droit-de-preemption/.

Règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (1998). http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1998/11/16/n2/jo.

Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL). « Quo vadis Pacte Logement 2.0? – Synthèse des déclarations principales des communes », s. d.

Luxembourg, le 19 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/03

N° 7648[3]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(4.3.2021)

Par dépêche du 12 août 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Logement.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des textes coordonnés par extraits des quatre lois que la loi en projet sous examen tend à modifier.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre des salariés sont parvenus au Conseil d'État par dépêches respectivement des 30 septembre et 23 octobre 2020.

Une entrevue avec les représentants du Ministère du logement et du Ministère de l'intérieur a eu lieu en date du 19 janvier 2021.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis ayant pour objet l'introduction du « Pacte logement 2.0 » fixe les objectifs à l'horizon 2030 et présente une nouvelle approche pour la politique du logement au niveau communal.

Il a pour objet de prendre le relais du « Pacte logement 1.0 » qui vient à échéance à la fin de l'année 2020. L'objectif principal du projet de loi sous avis est de soutenir les communes comme partenaire central du Gouvernement dans le développement du parc de logements, notamment celui des logements abordables. En effet, c'est essentiellement dans ce dernier domaine que les auteurs constatent que le « Pacte logement 1.0 » a failli : seulement 2,2 pour cent des dépenses ayant soutenu directement la création de logements. L'idée des auteurs est donc de réorienter, par le biais du « Pacte logement 2.0 », les moyens financiers pour soutenir le développement de logements abordables, de préférence locatifs et en main publique.

Le projet de loi sous avis vise en particulier à contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables au niveau communal et à la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant au niveau communal.

En ce qui concerne les conventions visées notamment aux articles 3 et 4 de la loi en projet sous avis, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'article 173*ter* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et souligne que la signature de ces conventions par le ministre ayant le Logement dans ses attributions ne dispense pas de l'approbation de celles-ci par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, prévue audit article pour les conventions dépassant la valeur de 100 000 euros.

Par ailleurs, le Conseil d'État comprend la notion de « signature » de la convention dont il est question notamment aux articles 3, 4 et 7 de la loi en projet, comme désignant le moment où celle-ci prend force obligatoire.

Dans la mesure où l'article 11 de la loi en projet vise à abroger les articles 1er et 2 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes[1], le titre Ier, intitulé « Du pacte logement », de ladite loi ainsi que le point 1 de l'intitulé de cette loi, dénommé « promotion de l'habitat et création d'un pacte de logement avec les communes », seront vidés de leur substance. L'intitulé de la loi précitée du 22 octobre 2008 ne concordera désormais plus avec le dispositif de cette loi et doit, de ce fait, être adapté en insérant une disposition afférente dans l'acte modificatif sous revue[2].

Par ailleurs, en vertu de l'article 37 de la loi précitée du 22 octobre 2008, « la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de « loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes » ». Le Conseil d'État demande que l'intitulé de citation de ladite loi soit également adapté, afin qu'il n'induise pas en erreur sur le contenu de cette loi. Il est à noter, dans ce contexte, que la loi en projet sous revue, dans son article 14, vise aussi à introduire un intitulé de citation, à savoir « loi du […] relative au Pacte logement », ce qui résultera dans une certaine redondance des deux intitulés de citation, susceptible de créer une certaine confusion.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

L'article sous avis instaure dans son paragraphe 1er le programme de coopération intitulé « Pacte logement » et énumère les objectifs de ce programme, qui revêtent un apport normatif dans la mesure où il y est fait référence tout au long de la loi en projet sous avis. Or, les termes utilisés ne font pas l'objet d'une définition dans la loi en projet sous avis, et sont, aux yeux du Conseil d'État, empreints de subjectivité et d'ambiguïté, de sorte qu'il est obligé de formuler une opposition formelle à cet égard pour des raisons de sécurité juridique. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des paragraphes en cause.

Au paragraphe 1er, lettre a), est utilisé le concept de « logement abordable » qui fait l'objet d'une définition à l'article 10 du projet de loi sous avis. L'article 10 en question vise à introduire un article 29*bis* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en précisant le concept du logement abordable par renvoi aux « logements à coût modéré » au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Les notions de « logement abordable » et de « logement à coût modéré » peuvent être comprises, *a priori*, comme synonymes. Le Conseil d'État rappelle qu'il ne convient pas de multiplier les termes juridiques au regard d'un même concept, mais de définir les concepts juridiques de manière précise et sans équivoque. Le Conseil d'État constate à l'examen de l'article 12 de la loi en projet que les deux notions précitées visent en réalité deux concepts différents. Il comprend que la notion de « logement abordable » ajoute l'État à la liste des promoteurs publics prévue par la loi précitée du 25 février 1979. Si telle est effectivement l'intention des auteurs, le Conseil d'État les invite à préciser ce point clairement dans la définition à donner, pour également souligner ainsi l'intérêt d'utiliser deux notions similaires.

Encore au paragraphe 1er, lettre a), il y a lieu de s'interroger sur la portée de la mention du caractère « durable » des logements. Si le concept du logement durable apparaît à plusieurs reprises dans le

---

1 Mém. A-n° 159 du 27 octobre 2008, p. 2230.

2 Voir en ce sens, l'article Ier de la loi du 4 mars 1994 portant modification de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique et de certaines autres dispositions législatives, Mém. A-n° 17 du 4 mars 1994, p. 300.

projet de loi sous examen, il n'y fait pas l'objet d'une définition. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de se référer à la définition de « logement durable » qui figure à l'article 14*octies* de la loi précitée du 25 février 1979.

Quant au paragraphe 1er, lettre b), le Conseil d'État constate que la notion de « potentiel foncier » est floue et prête à équivoque, tout comme celle de « qualité résidentielle », utilisée à la lettre c) du même paragraphe. Si plusieurs articles de la loi en projet sous avis se réfèrent à ces deux notions, celles-ci ne font l'objet d'aucune définition ni dans la loi en projet ni dans d'autres lois. Même si le lecteur peut avoir une idée de ce qui est éventuellement visé par les auteurs, il s'agira toujours d'un concept très subjectif.

En raison de l'insécurité juridique générée par l'imprécision des objectifs auxquels renvoient notamment les articles 3 à 5 de la loi en projet, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet sous avis. Au cas où les auteurs du texte sous avis entendaient formuler des objectifs au regard des conventions conclues entre l'État et les communes ou au regard du programme d'action local logement à établir, il conviendrait d'abord de définir ces objectifs et, ensuite, de les inscrire, de manière claire et précise, dans les dispositions concernées, chaque fois que cela est de mise.

En vertu du paragraphe 2, les participations financières de l'État aux communes sont autorisées afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris au paragraphe 1er. Au vu des critiques avancées au regard dudit paragraphe, il convient d'adapter la disposition sous avis en ce sens.

Article 2

Alors que l'intitulé de l'article sous examen annonce des définitions, celui-ci se borne à renvoyer à d'autres articles de la loi en projet, plus précisément aux articles 3 à 6. L'article sous revue est, de ce fait, dénué de valeur normative et à omettre pour être superfétatoire. Pour ce qui est de la définition du terme « ministre », elle peut être intégrée dans l'article 3 lorsqu'il est question, pour la première fois, du ministre représentant l'État.

Article 3

Si les auteurs décident d'omettre l'article 2 de la loi en projet, il est à préciser, au paragraphe 1er, alinéa 1er, de l'article sous revue, que l'État est représenté par le « ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après « ministre » ».

En vertu du paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article sous avis, le Programme d'action local logement est élaboré par la commune « avec l'appui » du Conseiller logement, sans que cette collaboration soit autrement précisée. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser l'étendue et le fonctionnement de cette collaboration.

Par ailleurs, au paragraphe 2, alinéa 1er, le Conseil d'État s'interroge sur la matérialisation de l'accord de l'État à la prorogation de la convention initiale, et demande aux auteurs d'en spécifier les modalités pratiques.

Article 4

Le Conseil d'État demande aux auteurs de définir, au paragraphe 1er de l'article sous revue, la notion de « Convention de mise en œuvre », tel qu'annoncé par l'article 2.

Aux termes du paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article sous avis, la commune ayant conclu une convention de mise en œuvre « s'engage à contribuer aux objectifs ». Le Conseil d'État est à s'interroger sur la portée de cette contribution de la commune qui reste peu précise. Il préférerait l'expression « s'engage à mettre en œuvre le Programme d'action local logement ».

Le paragraphe 2 de l'article sous examen dispose que « [l]a commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement ». Les auteurs indiquent au commentaire des articles que pour rédiger ce bilan annuel, la commune et le Conseiller logement utiliseront l'outil informatique mis à leur disposition par l'État. L'article sous examen, qui devrait suffire en lui-même, ne le précise pourtant pas. En revanche, la précision est apportée par l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet. Le Conseil d'État suggère, pour faciliter la lisibilité de la loi en projet sous examen, de préciser le recours à cet outil informatique pour l'établissement du bilan annuel à l'endroit de l'article sous examen, et de ne men-

tionner à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, que le recours à cet outil au regard du Programme d'action local logement.

Il est précisé au paragraphe 3, alinéa 1er, de l'article sous revue, que les contractants peuvent mettre un terme à la convention de mise en œuvre « en cas de faute grave d'une des parties » et, à l'alinéa 2, qu'une « faute grave » de la commune la prive des droits à la participation financière de l'État. Cependant, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'adapter les alinéas sous revue à la terminologie employée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en se référant à la « faute grave dans l'exécution du contrat ».

Article 5

Le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article sous examen indique que le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, sans cependant préciser comment cette collaboration s'établirait en pratique. Est-ce que chaque commune qui désire collaborer à un Programme d'action local logement doit réaliser la procédure dès le début avec la conclusion d'une Convention initiale, ou peut-elle se joindre tout simplement à un Programme d'action local logement déjà en vigueur ? Le commentaire des articles est plus explicite sur ce point et précise qu'un même Programme d'action local logement peut être mis en œuvre par plusieurs communes, chaque commune devant cependant signer sa propre Convention de mise en œuvre. Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'ajouter cette précision à l'alinéa sous examen. La même observation vaut encore pour le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement qui figure dans le commentaire, mais non pas à l'article sous examen.

Article 6

Le Conseil d'État demande aux auteurs de définir, au paragraphe 1er de l'article sous revue, la notion de « Conseiller logement », tel qu'annoncé par l'article 2 et de préciser si cette fonction est également ouverte aux personnes morales. Dans ce dernier cas, il y aurait toutefois lieu de préciser que la personne morale désigne l'identité de la personne physique qui exercera concrètement le rôle de Conseiller logement. À l'instar du commentaire de l'article, il y a, par ailleurs, lieu de préciser qu'il peut s'agir d'un conseiller interne ou externe. En plus, les « missions » dudit conseiller sont définies de manière très large, sans pour autant être définies, notamment, par rapport à leur caractère obligatoire dans le cadre de missions comme l'élaboration du Programme, des bilans ou de l'encadrement. Les missions semblent, en réalité, se limiter à une « assistance » et à « l'appui » de la commune.

Enfin, le paragraphe 3 renvoie, pour la détermination des « compétences professionnelles et techniques requises », à un règlement grand-ducal. Or, le Conseil d'État constate que la matière couverte en l'occurrence constitue une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux articles 99 et 103 de la Constitution. D'après l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Par conséquent, le Conseil d'État est amené à demander, sous peine d'opposition formelle, que soient déterminées dans la loi en projet les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de Conseiller logement.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'éventuelle nécessité de prévoir des mesures transitoires pour les communes disposant déjà d'un conseiller logement qui toutefois ne remplirait pas les critères prévus par la loi en projet sous avis.

Article 7

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande aux auteurs de faire abstraction du terme « habitant » et de se référer plutôt à la notion de « résidence habituelle », telle que consacrée à l'article 18, alinéa 1er, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

L'article sous examen vise à introduire un nouvel article 29*bis* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Concernant la définition à l'article 29*bis*, paragraphe 1er, de la notion de « logements abordables », il est renvoyé aux observations formulées par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 1er, paragraphe 1er, lettre a), de la loi en projet. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de faire abstraction au paragraphe 1er de l'article sous examen des termes « on entend au présent article » qui pourraient laisser entendre que « les logements abordables » pourraient avoir une définition différente suivant le texte de loi visé, ce qui n'est pas, comme le Conseil d'État l'a compris, l'intention des auteurs.

À l'article 29*bis*, paragraphe 3, alinéa 3, le Conseil d'État tient à relever que le recours à la terminologie nouvelle de « zone dédiée prioritairement à l'habitation » génère un risque de confusion avec les concepts existants en la matière. Il demande dès lors aux auteurs de se référer aux zones visées en recourant aux notions de « zones d'habitation » ainsi que de « zones mixtes », telles que définies au règlement grand ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

À l'article 29*bis*, paragraphe 3, la dernière phrase est à supprimer pour être superfétatoire, étant donné que la première phrase prévoit d'ores et déjà que les lots et parcelles visés sont à réserver aux logements abordables. Si les auteurs décident de la maintenir, le Conseil d'État leur demande néanmoins d'inverser les deuxième et troisième phrases.

À l'article 29*bis*, paragraphe 4, alinéa 2, le Conseil d'État s'interroge sur la notion de « conditions » à arrêter dans la convention entre la commune et le propriétaire. Étant donné que la loi prévoit déjà un certain nombre de conditions, se pose la question de savoir s'il s'agit des mêmes conditions ou d'autres conditions, voire de conditions supplémentaires. Pour des raisons de sécurité juridique, il est indispensable que le législateur énonce avec précision les conditions qu'il entend reléguer à la convention visée. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue.

En ce qui concerne l'article 29*bis*, paragraphe 4, alinéa 7, prévoyant l'approbation tacite par le ministre de la décision du conseil communal relative à l'approbation de la convention à établir entre la commune et le propriétaire, le Conseil d'État réitère son observation formulée dans son avis complémentaire n° 50.728 du 15 juillet 2016[3], en ce qu'il « ne s'oppose pas au principe de l'approbation tacite en tant que tel. Il constate toutefois que le texte sous revue ne prévoit pas de mécanisme permettant de déterminer avec certitude le point de départ du délai d'approbation tacite, comme par exemple l'obligation pour le ministre de délivrer un accusé de réception ou l'obligation de lui transmettre la délibération en cause par courrier recommandé avec accusé de réception. Cette omission étant de nature à entraîner des incertitudes sur la date de l'approbation tacite » engendrant une insécurité juridique, le Conseil d'État est amené à s'y opposer formellement. En effet, les auteurs de la loi en projet semblent avoir pris en compte cette observation uniquement en ce qui concerne l'alinéa 3 du même paragraphe, et il y a lieu de compléter l'alinéa 7 dans le même sens.

L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, n'étant pas abrogé, l'introduction d'un article 108*quinquies* au sein de la loi précitée du 19 juillet 2004 vise à coordonner l'application des deux articles dans le temps, en prévoyant que le dispositif de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, s'applique aux plans d'aménagement particuliers dont la procédure est entamée avant le 1er juillet 2021, et celui prévu au nouvel article 29*bis* s'applique pour ceux entamés après cette date.

Article 11

En ce qui concerne l'intitulé de citation de la loi précitée du 22 octobre 2008, dont l'article sous revue abroge les articles 1er et 2, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

---

3 Avis complémentaire n° 50.728 du 15 juillet 2016 sur le projet de loi dite „Omnibus" portant modification : a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ; c) de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ; d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; g) de l'article 44*bis* du Code civil ; h) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ; i) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; j) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ; k) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; l) de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ; et abrogeant : a) l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ; b) l'arrêté grand ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut parleurs.

Article 12

L'article sous examen modifie la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. À l'instar de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur la modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, de la loi précitée du 17 avril 2018, par la loi du 1er février 2021 portant modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.[4] La loi en projet sous avis ne tient pas intégralement compte de ces modifications, de sorte que le Conseil d'État demande aux auteurs de revoir la coordination entre les modifications apportées par les deux lois.

À l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre a), phrase liminaire, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État signale que l'article 1er, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018 ne comporte pas de points 20° et 21°. S'agirait-il, par analogie par rapport à la lettre b), de désigner les points 14° et 15° de l'article 1er, paragraphe 2 ? Si tel est le cas, le Conseil d'État demande aux auteurs de corriger le renvoi en ce sens.

Articles 13 à 15

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le Conseil d'État signale que l'indication des articles dans la structuration du dispositif est suivie d'un point et qu'il n'est pas de mise d'insérer un trait d'union entre le numéro d'article et l'intitulé de l'article en question. Par ailleurs, les articles définis « le », « la » et « les » sont à omettre. Partant, à titre d'exemple, il convient d'écrire :

« **Art. 1er. Pacte logement** ».

En ce qui concerne la subdivision des articles du dispositif, il est signalé que pour caractériser des énumérations sont utilisées les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, …), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), …) à nouveau subdivisées, le cas échéant, par des chiffres romains minuscules. Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Enfin, dans le cadre d'une énumération, il n'est pas de mise de faire figurer le terme « et » à l'avant-dernier élément, car superfétatoire.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent et de sommes d'argent.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé. Partant, à titre d'exemple, il convient d'écrire à l'article 11, point 2° « À l'article 37, alinéa 4, de la même loi, la première phrase est remplacée comme suit : […] ».

S'agissant d'une fonction, il convient d'écrire « conseiller logement » avec une lettre « c » initiale minuscule.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis est à placer directement avant le dispositif.

S'il y a plusieurs actes qui sont destinés à être modifiés, chaque acte est à faire précéder d'un chiffre arabe, suivi du symbole « ° ». En outre, les actes auxquels les modifications sont apportées par le projet

4 Voir avis n° 60.314 du Conseil d'État du 17 novembre 2020 sur le projet de loi portant modification de la du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

de loi sous avis sont à introduire par un deux-points et les éléments de l'énumération, à l'exception du dernier, sont à terminer par un point-virgule.

Les termes « Texte de loi » avant le dispositif sont à supprimer.

Partant, l'intitulé de la loi en projet est à reformuler comme suit :

« Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant :

1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

2° la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;

3° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;

4° la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ».

Article 1er

Au paragraphe 1er, phrase liminaire, il est recommandé de supprimer les termes « désigné par le », pour écrire « ci-après « Pacte logement » ».

Article 4

Au paragraphe 2, alinéa 1er, première phrase, la virgule après les termes « Conseiller logement » est à supprimer.

Article 7

Au paragraphe 5, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le terme « est » avant le terme « intervient », pour écrire :

« […] dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée. »

En ce qui concerne le paragraphe 6 il est recommandé d'entourer le terme « logement » de guillemets et de le faire suivre d'un deux-points, pour écrire :

« Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par « logement » : […]. »

Article 8

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que les termes soulignés sont à omettre dans les textes normatifs.

Au paragraphe 2, point 1°, lettre c), il est soulevé que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c), …), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Article 10

Au point 1°, il est recommandé de reformuler l'article 29*bis*, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dans sa teneur proposée, comme suit :

« (1) Au sens du présent article, on entend par « logements abordables » : les logements à coût modéré dont les promoteurs publics […]. »

Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 1er, dans sa teneur proposée, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « promoteurs publics » et de remplacer les termes « conformément à » par les termes « au sens de ».

Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 2, alinéa 1er, dans sa teneur proposée, il convient de supprimer la virgule après les termes « à dédier au logement ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 4, alinéa 7, troisième phrase, après le terme « location », et dernière phrase, après le terme « logements », ainsi que pour le paragraphe 5, alinéa 2, après le terme « ministre ».

Au point 1°, en ce qui concerne l'article 29*bis*, paragraphe 4, dernier alinéa, dernière phrase, dans sa teneur proposée, il y a lieu de rédiger le terme « arrêtées » au masculin pluriel.

Au point 1°, en ce qui concerne l'article 29*bis*, paragraphe 8, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire le terme « augmentés » au féminin pluriel, pour écrire :

> « […] et que les valeurs relatives au degré d'utilisation du sol ne soient augmentées de plus de 15 pour cent ».

Au point 1°, l'article 29*bis*, dans sa teneur proposée, est à terminer par des guillemets fermants.

Au point 3°, à l'article 108*quinquies*, dans sa teneur proposée, il est suggéré d'inverser l'ordre des alinéas 1er et 2.

Article 12

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple au point 1°, phrase liminaire « article 1er, paragraphe 2, point 15°, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ».

Au point 2°, il convient de faire précéder le texte qu'il s'agit de modifier de l'indication du numéro correspondant qui est suivi d'un exposant, pour écrire « 9° imposer que : […] ».

Toujours au point 2°, à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre a), phrase liminaire, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Au point 2°, à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre a), dans sa nouvelle teneur proposée, il est renvoyé aux observations générales, en notant que l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Au point 2°, à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre a), deuxième tiret, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de remplacer le terme « ladite » par le terme « la », pour écrire « de la loi précitée du 25 février 1979 ».

Au point 2°, en ce qui concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de noter que lorsqu'il est renvoyé à un premier alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1er » et non pas au « premier alinéa »

Au point 2°, à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b) dans sa nouvelle teneur proposée, les termes « de la même loi » sont à remplacer par les termes « de la loi précitée du 19 juillet 2004 », pour écrire « article 108*quinquies*, alinéa 1er, de la loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Au point 2°, à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de faire suivre les numéros « 14 » et « 15 » d'un exposant « ° » pour écrire « points 14° et 15° ».

Article 13

Aux points 1° à 3°, il est noté que la date relative à la loi en projet sous avis fait défaut. Une fois celle-ci connue, elle devra être insérée aux endroits pertinents.

Aux mêmes points 1° à 3°, il convient de supprimer les points finaux après les guillemets fermants.

Au point 1°, il y a lieu de reformuler la phrase liminaire comme suit :

> « L'article 2 de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement est complété par un alinéa 2 nouveau dont la teneur est la suivante : ».

Au point 2°, à l'article 3, point 14°, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire « 14° des projets […] ».

Formule de promulgation

La formule de promulgation est à omettre dans les projets de loi. Elle est seulement à ajouter au même moment que le préambule et la suscription.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 4 mars 2021.

Le Secrétaire général, — *La Présidente,*

Marc BESCH — Agny DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau
7648 - Dossier consolidé : 90

7648/04

N° 7648[4]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(6.11.2020)

RESUME STRUCTURE

Le Ministre du Logement a récemment déposé le projet de loi relatif au Pacte logement.

Quant au contenu

En fait, il s'agit de deux projets différents : l'un portant réforme du pacte logement institué par la loi du 22 août 2008, l'autre modifiant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sur un point essentiel.

La réorientation du Pacte logement vise à développer le logement abordable en attribuant aux communes signataires des dotations financières – s'ajoutant aux aides à la construction d'ensembles – et en les soutenant par la mise à disposition d'un conseiller logement.

La modification de la législation relative à l'aménagement communal entend remédier à l'inefficacité de la disposition prévoyant l'obligation de réaliser 10% de logements à coût modéré dans des lotissements comprenant plus de 25 habitations. Selon les auteurs du projet « la pratique a pu démontrer que de tels logements se retrouvent généralement, à court ou à moyen terme, aux prix usuels sur le marché immobilier (...) ».

C'est la raison pour laquelle la modification projetée prévoit l'obligation de céder à la commune, ou en cas de renonciation de sa part, à l'Etat un quota de fonds ou d'habitations réservé au logement abordable. Cette part réservée peut atteindre jusqu'à 30%.

Les mesures sont-elles à la hauteur des défis ?

Le Pacte logement 2.0 est mieux structuré que son prédécesseur en fixant des objectifs concrets en termes de projets de logements abordables à réaliser et en prévoyant un bilan annuel permettant d'apprécier l'état d'avancement de ceux-ci.

Mettre le focus sur le logement abordable et à la création d'un parc de logements abordables est accueilli favorablement par la Chambre des Métiers. Le fait qu'un tel parc fait largement défaut aujourd'hui, est attribuable à une politique du logement trop longtemps concentrée sur le subventionnement de la demande et la vente de « logements à coût modéré » qui après une période de détention minimale étaient cédés au prix du marché.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers approuve les incitatifs prévus par le nouveau Pacte logement à l'attention des communes en leur accordant un « bonus » par rapport aux aides étatiques usuelles.

En revanche, elle regrette que le Pacte logement soit mis sur les rails alors qu'une définition claire et donc opérationnelle de ce qu'il faut attendre par logement abordable, se fait toujours attendre, faute d'un dépôt de loi, pourtant annoncé, modifiant la loi de 1979 sur les aides étatiques.

La Chambre des Métiers dénonce par ailleurs le fait que le projet de loi ne prévoit pas l'implication du secteur privé.

Concernant la cession obligatoire de fonds et d'habitations destinés à accueillir des logements abordables et l'augmentation du quota pouvant atteindre jusqu'à 30%, la Chambre des Métiers se demande tout d'abord si une large partie des communes dispose des ressources financières requises pour acquérir ces terrains ou logements, notamment sur la toile de fond de la crise économique actuelle qui aura pour conséquence une baisse des recettes dont bénéficient les collectivités territoriales. Par ricochet, et pour les mêmes raisons, il est douteux que l'Etat puisse (et veuille ?) à chaque fois se porter acquéreur de ces biens en cas de renonciation d'une commune.

Ensuite, le risque est réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement. Prendrait-on à Pierre pour donner à Paul ? En effet, le seuil maximal d'habitations « sociales » à réaliser avoisine le tiers du nombre total d'unités à créer.

Comme pour le Pacte logement réformé, la Chambre des Métiers dénonce au niveau de la modification de la loi concernant l'aménagement communal l'absence de droit d'initiative du secteur privé.

Le projet de loi déposé ne fait que cimenter le monopole public de la réalisation de logements abordables

D'un point de vue général, la politique du logement telle que prévue par le programme gouvernemental s'adonne à l'illusion que les pouvoirs publics pourraient à eux seuls maîtriser le défi de la création de logements abordables de qualité et en quantité suffisante. Ainsi, les acteurs privés ne sont cités que dans la phrase introductive au chapitre en question alors qu'ils n'interviennent dans aucune des mesures projetées, exposées dans la suite dudit programme.

Si la Chambre des Métiers peut approuver la réforme du Pacte logement devant inciter les communes à réaliser plus de logements accessibles à des ménages ayant des difficultés à se loger décemment, la cession obligatoire de fonds ou d'habitations combinée à l'augmentation du quota de logements abordables soulève beaucoup de doutes quant à son efficacité.

Si les auteurs du projet de loi citent Vienne comme exemple d'un large parc de logements abordables, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que cette ville implémente depuis plus de 100 ans de tels programmes, tandis que la politique du logement national se contentait surtout de subventionner la demande, un choix dont le Luxembourg ressent jusqu'à aujourd'hui ses effets défavorables.

Dans cette optique, la création au Luxembourg d'un tel parc atteignant une certaine masse critique prendra certainement des décennies, si les responsables politiques rechignent à ouvrir ce segment d'habitations partiellement au secteur privé.

Vu sous cet angle, la déclaration des auteurs selon laquelle « une telle approche [le régime prévu par le nouvel article 29bis] a pour effet une fois que le parc précité a atteint une certaine « masse critique », de pouvoir agir efficacement sur l'évolution du prix d'acquisition des immeubles destinés au logement » ressemble tout au plus à un vœu pieux.

Recherche d'une solution de rechange au monopole public du logement abordable

Pour pallier les déficiences énumérées ci-avant, la Chambre des Métiers propose, en tant que solution de compromis, un modèle sous lequel l'initiateur du projet reste propriétaire des fonds soumis à

la réservation de logements abordables. En contrepartie, il devrait respecter certaines obligations en relation avec la mise à disposition de ces habitations, notamment en ce qui concerne le niveau du loyer et le profil des ménages bénéficiaires.

Une telle solution comporterait un double avantage. En l'absence d'une cession de fonds, la commune, ou l'Etat en cas de renonciation de la première, ne seraient pas obligés d'y consacrer des moyens financiers conséquents, fidèle au principe d' une gestion efficace des deniers publics.

De son côté, l'initiateur de projet demeurerait le propriétaire des terrains, de sorte que la mesure proposée représenterait une moindre entrave au principe constitutionnel de protection de la propriété privée.

Pour une politique du logement plus offensive et audacieuse

D'après la Chambre des Métiers, le récent projet de loi est, pour les raisons évoquées ci-avant, un instrument insuffisant pour adresser le défi du logement abordable. Dans ce contexte, elle propose de suivre des pistes complémentaires.

La simplification des procédures d'autorisation devra rester une priorité absolue, alors qu'une réduction des délais actuels aurait manifestement un impact sur les coûts de réalisation de logements. Si les procédures font sur certains points spécifiques l'objet de simplifications, bien qu'en doses homéopathiques, elles se voient, d'un autre côté, complexifiées par l'ajout de couches supplémentaires, à l'instar du projet de loi relatif à la protection du patrimoine.

Une autre piste qui devrait être suivie avec davantage d'audace est celle de l'augmentation de la densité du bâti afin de réduire l'incidence du foncier sur les prix des logements, surtout dans les grands centres urbains. A titre d'illustration, l'ajout d'un étage supplémentaire dans certains quartiers résidentiels des villes du Luxembourg renferme un potentiel important de création de nouvelles habitations.

Selon la Chambre des Métiers, une mesure importante pour mobiliser davantage le foncier consisterait à mettre en œuvre des contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») par lesquels le propriétaire s'engagerait à réaliser endéans une certaine période de référence des logements en contrepartie du reclassement des terrains en zone dédiée prioritairement à l'habitation. Or, elle regrette que le projet de loi y relatif[1] qui date du 18 mai 2017 et qui devrait être amendé n'a toujours pas abouti.

Au-delà, la Chambre des Métiers a proposé un modèle de collaboration entre le secteur public et le secteur privé afin de développer l'offre de logements locatifs à coût modéré.

Vers un logement abordable assuré au moyen d'un partenariat public-privé

Ce modèle repose sur 3 piliers qui correspondent en même temps à ses sources de financement[2].

L'Etat y joue un rôle central, alors qu'à travers l'apport de terrains dans le cadre de l'emphytéose il permettra de limiter les coûts des logements et par conséquent le loyer. Par ailleurs, l'intervention de l' Etat devrait inspirer une certaine confiance aux investisseurs privés en soulignant la vocation sociale du projet.

Une autre partie des fonds devrait être recueillie auprès des investisseurs privés et servirait à financer la construction proprement dite des logements.

Les prêts des établissements financiers représentent le 3e pilier du modèle, en permettant d'accroître, à travers l'effet levier, l'envergure des projets à financer.

Une « société des logements locatifs à coût modéré » aurait pour mission de gérer la construction de logements, d'assurer la gestion du parc immobilier, de même que la gestion financière courante. L'Etat préciserait les critères d'éligibilité des locataires en termes de mixité sociale et en fonction des déciles de revenu disponible.

---

1 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (dossier parlementaire : 7139)

2 Cf schéma reproduit sous le chapitre 1.3.

Le modèle devrait aboutir à un loyer modéré, inférieur au loyer du marché. Premièrement, le prix du foncier qui constitue le principal « driver » des prix des logements serait neutralisé par l'apport de terrains dans le chef de l'Etat. Deuxièmement, la mise à disposition de capitaux à moindre coût serait assurée par le fait que les investisseurs privés accepteraient un rendement financier brut moins élevé, en contrepartie d'un incitatif fiscal qui augmente le rendement net.

*

Par sa lettre du 7 août 2020, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. LE CONTEXTE

La Chambre des Métiers constate que, malgré les mesures prises au cours des deux dernières décennies, l'accès à un logement abordable constitue une difficulté insurmontable pour une frange de plus en plus importante de la population et des ménages désireux de devenir résidants sur le territoire du Luxembourg.

Cette évolution ne surprend guère alors que depuis des années, les prix immobiliers résidentiels augmentent plus rapidement que les salaires moyens de sorte que l'acquisition d'un logement s'avère toujours plus difficile pour une part croissante des particuliers.

A son tour, l'accroissement prononcé des prix résulte d'une offre de logements qui peine à suivre une demande très dynamique, boostée par une croissance économique soutenue et les besoins supplémentaires en main-d'œuvre en découlant.

Les principaux facteurs explicatifs de ces tensions sont une mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir, des conditions de financement avantageuses, des standards de construction toujours plus stricts (p. ex. en matière d'efficacité énergétique) et des procédures administratives excessivement longues et complexes.

Si les procédures font, sur certains points spécifiques, l'objet de simplifications, bien qu'en doses homéopathiques, elles se voient, d'un autre côté, complexifiées par l'ajout de couches supplémentaires, à l'instar du projet de loi relatif à la protection du patrimoine.

Selon la Chambre des Métiers, le Gouvernement travaille sur une série de mesures intéressantes, comme la réforme du régime des aides étatiques. Mais, d'un point de vue général, la politique du logement telle que prévue par le programme gouvernemental s'adonne à l'illusion que les pouvoirs publics pourraient à eux seuls maîtriser le défi de la création de logements abordables de qualité et en quantité suffisante. Ainsi, les acteurs privés ne sont cités que dans la phrase introductive au chapitre en question, alors qu'ils n'interviennent dans aucune des mesures projetées, exposées dans la suite dudit programme.

1.1. Réforme du Pacte Logement

La loi du 22 octobre 2008 avait institué le premier Pacte logement dont l'objectif consistait à *« favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg ».* A cet effet, il autorisait l'État *« à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population ».*

Les 380 millions d'euros alloués aux communes jusqu'en 2017 dans ce contexte ont été utilisés à :

- 37% pour la construction d'écoles fondamentales
- 22% pour la construction de maisons relais ou de crèches,
- 12% pour des infrastructures sportives ou culturelles,
- 10% pour des infrastructures en relation avec l'eau et l'électricité,
- 2,2% pour la création directe de logements.

Selon la Chambre des Métiers, il est évident que le premier Pacte logement est très loin d'avoir atteint ses objectifs en termes de réduction du coût du foncier et de l'habitat. Ainsi, la progression des prix n'a été que temporairement freinée par les effets de la crise financière et économique de 2008.

Les auteurs du présent projet remarquent que *« le Pacte logement 1.0 a failli largement de contribuer à la création de logements abordables et notamment de logements locatifs en main publique pouvant être loués à des loyers abordables. »* Si, pour la Chambre des Métiers, ce constat n'est pas faux, il y a cependant lieu de le relativiser. En effet, la réalisation de logements abordables ne correspondait pas à l'objectif de ce pacte, mais bien l'augmentation de l'offre de logements tout court. Il visait, en fait, à subventionner davantage les équipements collectifs, alors que les communes se montraient à l'époque réticentes par rapport à un accroissement trop dynamique de leur population en raison des implications financières générées par des infrastructures publiques non adaptées à cette évolution.

La réforme du Pacte logement a pour objectif principal de soutenir les communes comme partenaire central du gouvernement dans le développement du parc de logements, notamment celui des logements abordables.

Une commune qui souhaite participer au Pacte logement 2.0 doit conclure avec l'Etat une convention initiale. Celle-ci permet à la commune signataire de bénéficier, sous certaines conditions, de participations étatiques dont notamment la mise à disposition du conseiller logement en vue de l'élaboration d'une stratégie communale pour le développement du logement appelé « Programme d'action locale logement (ci-après « PAL ») ».

Le PAL est un programme pluriannuel qui établit un état des lieux en matière de logements au niveau communal, définit les champs d'action et énumère à titre indicatif les projets prévus par la commune en vue de l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables sur son territoire.

Après que le PAL ait été adopté par le Conseil communal, une convention de mise en œuvre est signée entre la commune et l'Etat. Elle définit les mesures que la commune a choisi de réaliser lors de l'élaboration de son PAL, fixe également les modalités de paiement des participations financières auxquelles la commune a droit et comprend une période d'action fixée au préalable, ainsi que les étapes d'évaluation. La convention de mise en œuvre est reconduite annuellement jusqu'au 31 décembre 2032 et son exécution est soumise à une évaluation régulière.

La commune établit à cette fin, avec le soutien du conseiller logement, un bilan annuel reprenant l'état d'avancement des différents projets que la commune s'est engagée à mettre en œuvre dans le cadre du Pacte logement.

La Chambre des Métiers peut globalement approuver la réforme du Pacte logement et partage la volonté politique de développer le parc de logements abordables. Elle voudrait souligner que le soutien financier aux communes est d'une envergure non négligeable en ce sens que les participations financières à allouer à travers le Pacte Logement 2.0 – 19.000 euros par logement abordable à partir du 1er janvier 2022 – viennent s'ajouter aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 – avec un maximum de 50% pour l'acquisition de terrains[3] et 75% pour la création de logements locatifs[4].

La nouvelle version du Pacte Logement étant mieux structurée que le régime actuellement en vigueur, il faut cependant éviter que le programme d'action local logement (« PAL ») et la convention à conclure avec les initiateurs de projets de construction ne deviennent un « hydrocéphale » administratif.

Par ailleurs, l'absence d'informations plus concrètes quant au contenu du PAL et des conventions à conclure entre l'Etat et les communes met la Chambre des Métiers devant l'impossibilité de donner une appréciation à ce niveau.

Si aujourd'hui le parc public de logements à coût modéré est très réduit, la cause principale est à rechercher dans une politique se focalisant pendant des décennies sur l'accès à la propriété, et ceci à travers le subventionnement de la demande, et la vente de logements à coût modéré qui, après une période d'occupation minimale, ont pu être cédés au prix du marché. D'après la Chambre des Métiers, la politique consistant à subventionner à l'aide de deniers publics des habitations « sociales » qui au terme de la période de carence sont vendues au prix du marché, permettant à leur propriétaire de réaliser

3 Article 22

4 Article 27

des plus-values notables, et de contribuer ainsi à alimenter la hausse des prix immobiliers, est hautement critiquable.

De ce point de vue, il est regrettable que le changement de paradigme soit intervenu tardivement.

Une des principales critiques de la Chambre des Métiers envers la réforme du Pacte logement est qu'il ne prévoit que la création de logements abordables par le secteur public, excluant d'office le secteur privé.

1.2. Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Les nouvelles dispositions visent à mieux encadrer et effectivement assurer la réalisation de logements abordables dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ).

Dans sa version actuelle, la loi prévoit à l'article 29, (2), aliéna 4 :

> *« Pour chaque plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi. »*

Le projet sous avis propose de compléter l'actuelle disposition par l'introduction d'un nouvel article qui prévoit notamment un échelonnement entre 10% et 15% de logements réservés au logement abordable, ceci selon la taille d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » et un échelonnement entre 10% et 30% dans le cas d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui couvre des fonds pour lesquels une modification du plan d'aménagement général (PAG) entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022, et prévoit de reclasser lesdits fonds initialement classés en zone non dédiée prioritairement à l'habitation en zone dédiée prioritairement à l'habitation.

La Chambre des Métiers constate que la disposition actuelle qui laisse aux communes le soin de mettre en œuvre la réalisation de 10% de logements à coût modéré conduit en pratique à une situation où l'implémentation de cette mesure peut différer d'une commune à l'autre et peut, au sein d'une même commune, changer à travers le temps.

Par ailleurs, les auteurs admettent l'inefficacité de la mesure lorsqu'ils déclarent qu'*« on peut cependant déduire des conventions arrêtées que la très grande majorité de ces logements ont été vendus dans le meilleur des cas à des personnes bénéficiant des aides individuelles conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement à des prix légèrement en-dessous des prix du marché. Aucun logement locatif à coût modéré n'a été créé de cette façon et à terme, il y a lieu de considérer que le parc de logements abordables n'a pas été étoffé. »*[5]

C'est la raison pour laquelle la modification projetée prévoit l'obligation de céder à la commune, ou en cas de renonciation de sa part à l'Etat, un quota de fonds ou d'habitations réservé au logement abordable. Cette part réservée peut atteindre jusqu'à 30%.

La Chambre des Métiers se demande tout d'abord si une large partie des communes dispose des ressources financières requises pour acquérir ces terrains ou logements, notamment sur la toile de fond de la crise économique actuelle qui aura pour conséquence une baisse des recettes dont bénéficient les collectivités territoriales. Par ricochet, et pour les mêmes raisons, il est douteux que l'Etat puisse (et veuille ?) à chaque fois se porter acquéreur de ces biens en cas de renonciation d'une commune.

Ensuite, le risque est réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement. Prendrait-on à Pierre pour donner à Paul ? En effet, le seuil maximal d'habitations « sociales » à réaliser avoisine le tiers du nombre total d'unités à créer.

Comme pour le pacte logement réformé, la Chambre des Métiers constate, au niveau de la modification de la loi concernant l'aménagement communal, l'absence de droit d'initiative du secteur privé.

---

5 Exposé des motifs

Le projet de loi ne fait que cimenter le monopole public de la réalisation de logements abordables, ce qui est de nature à compliquer inutilement la réalisation des objectifs affichés par le Gouvernement

1.3. Plaidoyer pour une politique du logement plus offensive

Depuis des années, la Chambre des Métiers ne se lasse de déclarer que le défi du logement abordable ne saura être pallié par une mesure unique, mais au contraire par une série de mesures revêtant un caractère complémentaire les unes par rapport aux autres.

Dans cette optique, la mise en œuvre du Pacte logement, tel que projeté, constitue un élément utile bien que largement insuffisant pour pallier les tensions sur le marché immobilier résidentiel, ne fût-ce que parce qu'il exclut le secteur privé.

Par contre, et comme il a été évoqué ci-avant, la réforme proposée de la réservation de logements abordables au sein de PAP NQ à travers la loi précitée du 19 juillet 2004 risque de produire également des effets indésirables.

La Chambre des Métiers regrette également que la distinction entre « logement social » et « logement à coût modéré » n'est toujours pas claire, alors que la réforme prévue de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la révision du loyer social et l'extension des classes de revenu éligibles à un nombre plus important de logements sociaux n'ont toujours pas abouti.

Concernant la stimulation de l'offre foncière, la Chambre des Métiers est convaincue que la mise en œuvre des contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») pourra constituer un outil important pour augmenter la mise sur le marché de terrains constructibles. Or, elle regrette que le projet de loi y relatif[6] qui date du 18 mai 2017 et qui devrait être amendé n'a toujours pas abouti.

Dans la même lignée, le projet de réforme du remembrement ministériel traîne trop longtemps, alors qu'il pourrait apporter une solution efficace pour mobiliser des terrains dont les droits de propriété sont détenus par une multitude de propriétaires. En outre, une augmentation de la densité du bâti serait susceptible de réduire l'incidence du foncier sur les prix des logements.

Au-delà de ce qui précède, la Chambre des Métiers a proposé un modèle de collaboration entre le secteur public et le secteur privé, un type de « public-private partnership » afin de développer l'offre de logements locatifs à coût modéré.

Ce modèle repose sur 3 piliers qui correspondent en même temps à ses sources de financement.

L'Etat y joue un rôle central, alors qu'à travers l'apport de terrains dans le cadre de l'emphytéose, il permettra de limiter les coûts des logements et par conséquent le loyer. Par ailleurs, l'intervention de l'Etat devrait inspirer une certaine confiance aux investisseurs privés en soulignant la vocation sociale du projet.

Une autre partie des fonds devrait être recueillie auprès des investisseurs privés (particuliers, entreprises, institutions) et servirait à financer la construction proprement dite des logements.

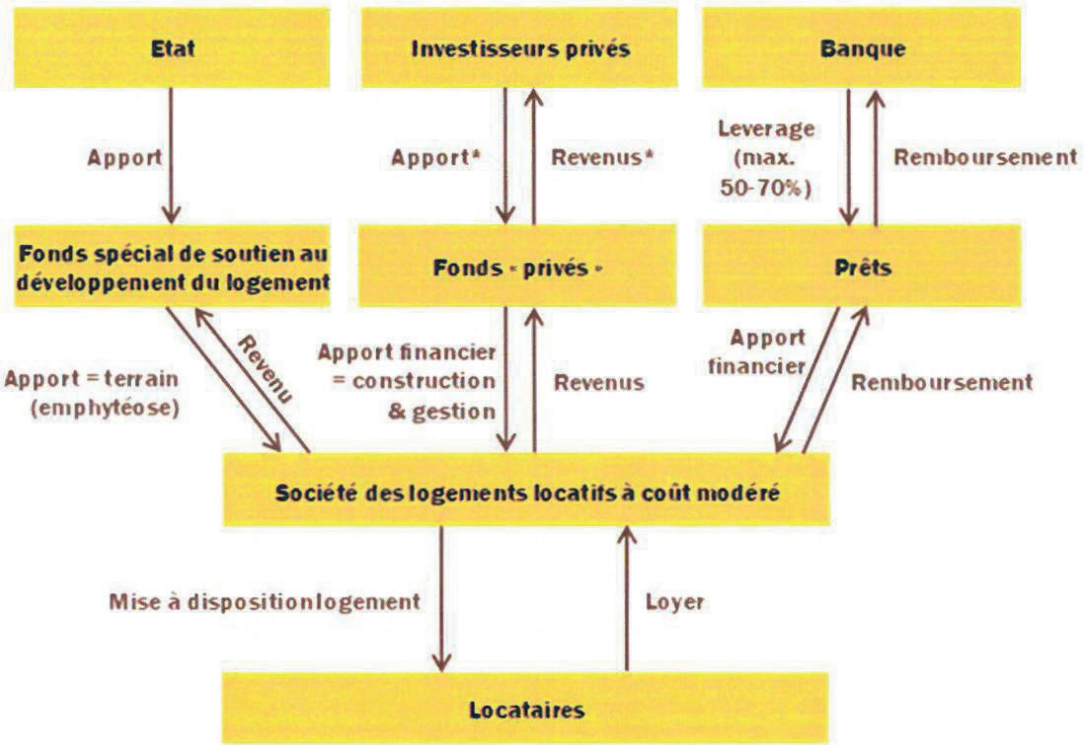
Les prêts des établissements financiers représentent le 3e pilier du modèle, en permettant d'accroître,à travers l'effet levier, l'envergure et / ou le nombre de projets à financer.

Une société des logements locatifs à coût modéré aurait pour mission de gérer la construction de logements, d'assurer la gestion du parc immobilier, de même que la gestion financière courante. L'Etat préciserait les critères d'éligibilité des locataires en termes de mixité sociale et en fonction des déciles de revenu disponible.

Le modèle devrait aboutir à un loyer modéré, inférieur au loyer du marché. Premièrement, le prix du foncier qui constitue le principal « driver » des prix des logements serait neutralisé par l'apport de terrains dans le chef de l'Etat. Deuxièmement, la mise à disposition de capitaux à moindre coût serait assurée par le fait que les investisseurs privés accepteraient un rendement financier brut moins élevé, en contrepartie d'un incitatif fiscal qui augmente le rendement net.

---

6 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (dossier parlementaire : 7139)



*

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 1er – Le Pacte logement:

Le présent article précise les objectifs du « Pacte logement » qui représente un programme de coopération entre l'État et les communes, à savoir :

- augmenter l'offre de logements abordables et durables;
- mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant;
- améliorer la qualité résidentielle.

Sous réserve des observations formulées dans la première partie de l'avis, la Chambre des Métiers peut souscrire aux objectifs précités.

Ad article 2 – Définitions :

L'article 2 définit certains termes et expressions utilisés dans la loi.

Hormis le fait que certaines notions comme la « convention initiale » et la « convention de mise en œuvre » sont de toute façon définies dans des articles à part ce qui confère aux définitions du présent article un caractère superfétatoire, la Chambre des Métiers n'a pas d'observations particulières.

Ad article 3 – La Convention initiale :

Cet article définit la convention initiale et prévoit ses modalités. Ainsi, chaque commune qui souhaite adhérer au Pacte logement doit tout d'abord signer une telle convention.

Suite à sa signature, les communes pourront bénéficier d'une participation financière aux prestations d'un conseiller logement en vue de l'élaboration du programme d'action local logement (« PAL »).

La Chambre des Métiers approuve l'obligation dans le chef des communes à signer la convention initiale et à élaborer un PAL en ce que ces démarches devraient conduire ces collectivités territoriales à se donner une stratégie d'évolution cohérente en matière de développement urbain en général, et de

celui du logement en particulier. Il faudra cependant veiller à ce que le PAL ne devienne un « hydrocéphale » administratif.

Au niveau du libellé, elle regrette que le texte du projet sous avis omette de préciser, contrairement au commentaire des articles, que les communes ont l'option, soit de recourir à un conseiller logement externe, soit à une personne compétente au sein de leur administration qui exercera cette fonction.

Ad article 4 – La Convention de mise en œuvre :

Les communes dont le PAL a été adopté par le Conseil communal peuvent conclure une convention de mise en œuvre. Celle-ci ouvre le droit à des participations financières de l'État aux prestations du conseiller logement et aux projets implémentant le programme d'action local logement.

La Chambre des Métiers marque son accord avec la démarche proposée par les auteurs du projet sous avis et approuve tout particulièrement l'accent qui est mis sur le suivi, en ce sens que la commune établit un bilan annuel présentant l'évolution de la mise en œuvre du PAL. Un bilan fournissant également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État, ainsi qu'un décompte financier par projet.

Ad article 5 – Le Programme d'action local logement :

L'article 5 prévoit le programme d'action local logement qui établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement. Ainsi, il énumère à titre indicatif les projets que la commune voudra implémenter à cet égard.

L'état des lieux et les priorités du PAL sont établis dans les cinq domaines suivants:

- le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle;
- la création de logements abordables et durables;
- la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel;
- l'amélioration de la qualité résidentielle;
- les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'obligation dans le chef des communes d'établir un PAL, en ce sens que cet instrument contribue à mieux structurer la démarche du Pacte logement en incitant les collectivités territoriales à réfléchir sur leur stratégie de développement en matière de logement et les conséquences qui s'ensuivent (besoin en établissements scolaires, infrastructures d'accueil pour enfants, transport, etc.)

Par ailleurs, elle se réjouit de ce que le PAL peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, ce qui pourra contribuer à renforcer la cohérence territoriale.

Comme il a été observé ci-avant, il faudra éviter que le PAL ne devienne un « hydrocéphale » administratif.

Ad article 6 – Le Conseiller logement :

Le présent article définit, entre autres, les missions du conseiller logement.

Pendant la durée de la convention initiale, il assiste la commune dans l'élaboration du programme d'action local logement. Au cours de la durée de la convention de mise en œuvre, ce conseiller a une mission d'assistance de la commune dans l'exécution du PAL qui couvre:

- la coordination, l' encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du programme d'action local logement;
- l'élaboration et la soumission des bilans annuels.

Par ailleurs, l'article 6 détermine la participation financière de l'Etat aux prestations du conseiller logement.

La Chambre des Métiers approuve le fait que l'Etat mette à disposition des communes les prestations d'une personne compétente pour les assister dans leur démarche. Ce soutien devrait surtout bénéficier les collectivités territoriales de taille réduite, disposant de ressources très limitées.

Ad article 7 – Détermination de la dotation financière :

L'article 7 détermine les dotations financières définissant le plafond des participations financières pour les projets que la commune entend réaliser. Elles sont reprises dans le tableau synthétique suivant.

	Dotation financière	*Minimum*	*Maximum*
Convention initiale[1]	25 € / habitant	100.000	500.000
Convention de mise en œuvre			
– signée avant le 31/12/2021	10.000 € / logement		
– signée avant le 1/1/2022	19.000 € / logement		
	2.500 € / logement GLS[2]		

(1) Signature avant le 31/12/2021
(2) Gestion locative sociale

Selon la lecture de la Chambre des Métiers, la dotation financière dont question ci-avant s'apparente à un type de bonus que les communes toucheront si elles réalisent des logements abordables, en sus des subventions touchées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Si la Chambre des Métiers marque son accord avec ce dispositif en ce qu'il devrait inciter les communes à réaliser (plus) de(s) logements abordables, elle regrette vivement d'une manière générale que la politique du logement omette d'intégrer le secteur privé dans la promotion de ce type de logements.

Enfin, le projet ne fournissant pas de précisions quant aux communes signant la convention initiale à partir du 1/1/2022, la Chambre des Métiers suppose qu'elles n'auront pas droit à la dotation financière y afférente.

Ad article 8 – Les participations financières du Pacte logement :

Le présent article prévoit que les paiements d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement sont subordonnés à la signature d'une convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

Les demandes de participation financière doivent se situer dans une des trois catégories suivantes:

- acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs
- cadre de vie et rénovation urbaine
- ressources humaines, communication et dynamiques sociales.

La participation financière pour la première et la deuxième catégorie de projets ne peut pas dépasser chacune 50% de la dotation financière totale de la commune concernée. Par contre, elle est obligée de réserver au moins 25% de sa dotation financière aux projets de la troisième catégorie.

La Chambre des Métiers se réjouit de ce que la participation financière étatique puisse être mise à profit pour réaliser des logements supplémentaires.

Elle est cependant d'avis que les maxima proposés enlèvent aux communes la flexibilité d'investir davantage dans des axes qu'elles estiment prioritaires.

Ad article 9 – Dispositions financières :

La dotation du budget total disponible pour chaque commune est faite annuellement sur base des critères retenus et le solde est reporté d'année en année. Une telle gestion pluriannuelle du budget est rendue possible grâce au Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Il est proposé de modifier la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, de façon à ce que ce fonds spécial puisse également permettre la gestion financière du Pacte Logement. Ainsi, il sera doté d'un compartiment spécifique destiné au Pacte Logement.

La Chambre des Métiers approuve la démarche choisie qui contribue à une flexibilité et une transparence financière accrue.

Ad article 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain :

L'article 10 insère un nouvel article 29bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Point 1 :

Paragraphe 1 :

Le présent paragraphe définit tout d'abord la notion de « logements abordables » comme des logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979.

La raison de l'introduction d'un nouveau régime sous l'article 29bis réside selon les auteurs dans le constat que celui de l'article 29 – prévoyant l'obligation de réserver 10 % de la surface construite brute à dédier au logement dans un PAP NQ comprenant plus de 25 unités au logement à coût modéré – n'a pas réussi à atteindre son objectif :

> *« En effet, la pratique a pu démontrer que de tels logements se retrouvent généralement, à court ou à moyen terme, aux prix usuels sur le marché immobilier et ne remplissent pas l'objectif principal leur attribué. ».*[7]

Le nouveau regime institue un **mécanisme de cession légal**, permettant aux promoteurs publics d'accéder à une propriété exclusivement publique des prédits logements. Les auteurs du projet sous avis comptent, à travers une telle démarche, accélérer la réalisation d' *« un véritable parc locatif immobilier public à l'instar de ce qui se pratique déjà à l'étranger, notamment à Vienne en Autriche »*[8].

Tout d'abord, la Chambre des Métiers ne peut que regretter la définition nébuleuse des « logements abordables » en les assimilant à des « logements à coût modéré », un concept qui est défini nulle part. Par conséquent, et du fait que la réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement se fait attendre, il est impossible de cerner le cercle des bénéficiaires potentiels de ces habitations et, partant, le champ d'application des dispositions sous avis.

Elle doit concéder que la disposition de l'article 29, paragraphe 2 ne pouvait atteindre l'objectif lui initialement assigné en raison d'une faiblesse inhérente à son dispositif. Ainsi, ce dernier confiait à la convention prévue à l'article 36, à signer entre la commune et l'initiateur du projet, le soin de régler les conditions et les prix de vente, respectivement de location.

Tout en respectant le sacro-saint principe de l'autonomie communale, on débouchait, dans la pratique, sur une interprétation très hétérogène des dispositions de l'article 29 (2), de sorte que les modifications projetées, en uniformisant les règles à appliquer par les communes, constituent un progrès en la matière.

Pour les initiateurs de projets de construction visés le nouveau régime pourrait constituer une simplification, alors que la main publique devra se charger du développement des logements abordables en cause. Toutefois, d'un point de vue global, la Chambre des Métiers dénonce le monopole public de réalisation de logements abordables, facilité par des pouvoirs spéciaux que les pouvoirs publics s'arrogent (droit de préemption, cession obligatoire de fonds/logements, exemption d'impôt sur les plus-values réalisées en cas d'aliénation de biens immobiliers par des personnes physiques à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes).

Si les auteurs citent Vienne comme exemple d'un large parc de logements abordables, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que cette ville implémente depuis plus de 100 ans de tels programmes, tandis que la politique du logement national se contentait surtout de subventionner la demande, un choix dont le Luxembourg ressent jusqu'à aujourd'hui ses effets défavorables. Dans cette optique, la création au Luxembourg d'un tel parc atteignant une certaine masse critique prendra certainement des décennies, si les responsables politiques rechignent à ouvrir ce segment d'habitations partiellement au secteur privé. Vu sous cet angle, la déclaration des auteurs selon laquelle *« une telle approche [le régime prévu par le nouvel article 29bis] a pour effet une fois que le parc précité a atteint une certaine*

---

7 Commentaire des articles

8 Commentaire des articles

« masse critique », de pouvoir agir efficacement sur l'évolution du prix d'acquisition des immeubles destinés au logement »[9] ressemble à un vœu pieux.

Paragraphe 2 :

Le paragraphe 2 fixe les **seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété** des logements abordables.

Pour les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ), qui prévoient un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins 10% de la surface construite brute maximale à dédier au logement, sont réservés à la réalisation de logements abordables. Concernant les PAP NQ comprenant plus de 25 unités, au moins 15% de la surface construite brute maximale y sont dédiés.

Lorsque le PAP NQ couvre des fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation par une modification du plan d'aménagement général qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022, la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables est portée :

- à 30% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités ;
- à 20% si le PAP NQ comprend entre 10 et 25 unités ;
- à 10% si le PAP NQ prévoit entre 5 et 9 habitations.

Surface à réserver au logement à coût modéré / logement abordable

Taille PAP NQ	*Logement à coût modéré (article 29)*	*Logement abordable (article 29bis)*	*Logement abordable (article 29bis) à partir du 1/1/2022 si reclassement*
5-9 unités	0%	0%	10%
10-25 unités	0%	10%	20%
> 25 unités	10%	15%	30%

La Chambre des Métiers constate que lorsque le PAP NQ couvre des fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation par une modification du PAG qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022, la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables connaît une hausse notable. D'après sa compréhension, il s'agit de fonds qui, sur base de la prédite modification, feront désormais partie du périmètre constructible ; connaissant de ce fait *« une augmentation substantielle de leur valeur pécuniaire »*, ceci justifierait aux yeux des auteurs un transfert de propriété plus important en direction des pouvoirs publics.

La Chambre des Métiers se demande, tout d'abord, si une large partie des communes dispose des ressources financières requises pour acquérir ces terrains ou logements, notamment sur la toile de fond de la crise économique actuelle qui aura pour conséquence une baisse des recettes dont bénéficient les collectivités territoriales. Par ricochet, et pour les mêmes raisons, il est douteux que l'Etat puisse (et veuille ?) à chaque fois se porter acquéreur de ces biens en cas de renonciation d'une commune.

Ensuite, le risque est réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement. Prendrait-on à Pierre pour donner à Paul ? En effet, le seuil maximal d'habitations « sociales » à réaliser avoisine le tiers du nombre total d'unitésà créer.

Comme pour le pacte logement réformé, la Chambre des Métiers regrette vivement au niveau de la modification de la loi concernant l'aménagement communal l'absence de droit d'initiative du secteur privé.

Paragraphe 3 :

Le paragraphe 3 permet à la main publique de **refuser** une affectation de certains fonds au logement abordable. D'après les auteurs, *« dans un souci de respect de l'intérêt général, qui présuppose un*

9 Commentaire des articles

traitement parcimonieux des deniers publics, il a été opté pour l'introduction d'une disposition légale visant à permettre à la main publique d'être en mesure de refuser de se voir céder, in fine, des lots générant des ***coûts disproportionnés*** *quant à leur exécution et étant donc en quelque sorte per se contraire à l'intérêt général. »*

Si la Chambre des Métiers comprend les soucis des auteurs du texte, il reste que la notion de « coûts disproportionnés » est entachée d'un haut degré de subjectivité, et donc source potentielle d'insécurité juridique. Par ailleurs, le libellé du paragraphe 3 en invoquant *« des contraintes importantes en matière d'exécution, susceptibles de générer des coûts disproportionnés en matière de création de logements abordables »* ne vise en somme qu'un risque de frais qui ne seraient pas proportionnés par rapport à l'objectif de la réalisation de logements abordables.

Paragraphe 4 :

Le présent paragraphe institue un système de **cession en cascade**.

C'est en premier lieu la commune qui est approchée en vue d'une cession éventuelle des prédits fonds ou logements abordables. Ce n'est qu'en cas de renonciation formelle de sa part que la loi désigne un nouveau cessionnaire, en l'occurrence le Ministre du logement.

En cas de renonciation à la cession par ce dernier, les dispositions du paragraphe 1er ne s'appliquent pas. Dans ce cas, les logements abordables ne peuvent cependant être cédés, loués ou mis à disposition qu'à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics.

Paragraphe 5 :

Le paragraphe 5 introduit un système de « **moratoire** » afin d'éviter que notamment les logements qui ne sauraient être qualifiés de logements abordables puissent être commercialisés avant que soit réglé la cession des logements abordables ou les fonds réservés à ces logements.

Ainsi, l'aliénation de logements ne pourra être initiée qu'après que l'approbation ministérielle tutélaire ou la conclusion des différentes conventions ne soient intervenues.

Il en est de même en ce qui concerne le début des travaux de réalisation des logements abordables. Selon les auteurs, une telle restriction s'avère nécessaire afin d'éviter que la réalisation desdits logements soit entamée en amont du processus conventionnel ; une des vocations de cette convention de droit public consistant notamment à fixer les modalités de réalisation desdits logements.

La Chambre des Métiers craint que ces dispositions retardent davantage la réalisation de logements.

Paragraphe 6 :

L'objet du paragraphe 6 est de veiller à ce que les logements abordables soient cédés au **prix de réalisation effectif**, le projet s'inspirant des dispositions de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004.

Ainsi, la cession est encadrée par un mécanisme de compensation pécuniaire à charge de la main publique. Les fonds concernés ne pouvant être cédés aux prix du marché actuel, il a été opté, en vue de la fixation de cette valeur, pour que la plus value résultant des travaux de viabilisation ne soit pas considérée. De même, il a été veillé à ce que le prix de réalisation effectif desdits logements soit pris en compte pour la fixation de la valeur.

Les auteurs ont également estimé qu'il était opportun d'aligner la façon d'apprécier cette valeur en fonction des principes retenus à cet effet par la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et ce à l'instar de ce qui a été retenu par la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Paragraphe 7 :

Le projet précise qu'à l'occasion d'un **remembrement urbain**, les charges résultant du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des différents apports.

Paragraphe 8 :

Le présent paragraphe introduit un **système *« incitatif »*** qui s'inspire d'une pratique courante aux Pays-Bas. D'après les auteurs, ce mécanisme présenterait deux avantages:

« 1° d'une part, il veille à prendre en compte les contraintes résultant de l'introduction d'une nouvelle charge urbanistique et veille, d'autre part à un rééquilibrage entre les charges précitées

et les plus-values pouvant découler de l'augmentation du potentiel constructible, suite à la modification du PAG opérée à l'occasion du présent paragraphe.

2° d'autre part, un tel mécanisme a pour objectif d'inciter l'initiateur du projet à modifier ponctuellement les seuils légaux des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol prédéfinis par le PAG et de prévoir davantage encore des logements abordables ».

Ainsi, les dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par les PAG peuvent être modifiées et complétées ponctuellement par un PAP NQ, sous réserve du respect des dispositions de l'article 2, et que la surface construite brute maximale résultant des dispositions du PAG ayant trait au degré d'utilisation du sol ne soit pas dépassée d'une valeur correspondant à la moitié de la surface réservée au logement abordable et que les valeurs relatives au degré d'utilisation du sol ne soient augmentées de plus de 15%.

La Chambre des Métiers, tout en approuvant la faculté consistant à augmenter la densité du bâti, se pose néanmoins la question si le dispositif, tel que projeté, ne comporte pas des difficultés d'ordre juridique. Est-que la commune devant décider sur le PAP NQ qui prévoit une densité accrue n'est pas tout simplement dans l'obligation de décider d'un refus, alors que sur ce point il est contraire au PAG en vigueur ?

Par ailleurs, et même dans le cas de figure où une telle modification serait possible, le fait qu'il n'existe pas de procédure allégée pour une modification ponctuelle du PAG implique que la procédure à respecter sera longue et fastidieuse.

Paragraphe 9 :

Dans l'hypothèse où lors de l'exécution du PAP NQ un ou plusieurs **lots respectivement parcelles réservés**, conformément au paragraphe 3, **appartiennent à l'État, à une commune,** à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les auteurs ont estimé qu'il n'était pas utile de les soumettre aux dispositions du paragraphe 4.

Point 2° :

Ce point modifie l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui est devenu partiellement sans objet alors qu'il prévoyait de régler des modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré alors que le présent projet de loi procède à une refonte intégrale du volet des logements abordables.

Point 3° :

Le présent point introduit, à travers le nouvel article 108quinquies, une **disposition transitoire** contenant une date précise d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions en garantissant à chaque PAP NQ concerné de pouvoir se mouvoir dans un cadre légal clair et déterminable à l'avance.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette disposition en ce qu'elle devrait assurer à l'ensemble des acteurs concernés une sécurité juridique satisfaisante.

Ad article 11 – Modifications de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes :

L'article 11 abroge les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes.

Cette modification ne suscite pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

Ad article 12 – Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire :

Cet article modifie la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Ad point 1 ° :

Au vu de la définition spécifique du logement abordable reprise à l'article 29bis de la loi précitée du 19 juillet 2004, il convient de reprendre ladite définition pour des raisons de cohérence textuelle et de sécurité juridique.

Cette modification ne suscite pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

Ad point 2° :

L'introduction du nouveau point b) à l'article 11, paragraphe 2, point 9° vise à introduire une exception par rapport au nouvel article 29bis, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Si ce dernier fixe différents seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété des logements abordables, dans le cadre des « zones prioritaires d'habitation » du plan directeur sectoriel « logement » le seuil de 26 unités de logements enclenche une réservation de 30% de la surface construite brute maximale à dédier au logement à la réalisation de logements abordables se distinguant ainsi du pourcentage prévu à l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 2, pour le même seuil.

A souligner que seuls les PAP NQ dont la procédure est entamée à partir du 1er juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1er sont concernés.

Ad articles 13 à 15 :

Ces articles ne suscitent pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 6 novembre 2020

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/05

N° 7648[5]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(26.2.2021)

Le projet de loi n°7648 sous avis a pour objet de créer un nouveau **Pacte logement dit « 2.0 »** entre l'Etat et les communes luxembourgeoises afin de « favoriser une augmentation de l'offre de logements abordables et durables » sur le territoire national. Le premier **Pacte logement dit « 1.0 »**, qui avait comme objectif de « *favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg* », fût légalement institué par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes[1], mais l'ensemble des conventions « Pacte logement » du Pacte 1.0, conclues entre l'Etat et les communes, viendront à échéance à la fin de l'année 2021[2].

1 Loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs ; b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier ; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation ; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (Mémorial A – *N° 159 du 27 octobre 2008)*

2 À noter par ailleurs que d'après le 3e (et le dernier) monitoring du Pacte logement 1.0, au total 97 communes avaient procédé à la signature d'une convention « Pacte logement » avec l'Etat en date du 31 décembre 2017.

En bref

- La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'un ajustement en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal introduit par le projet de loi sous avis, et elle s'oppose à l'absence d'une possibilité pour les promoteurs privés de réaliser un quelconque bénéfice en cas de réalisation de logements abordables. Cela revient à réduire l'attractivité de la réalisation des logements par rapport à la simple cession des terrains pour les acteurs privés.
- La Chambre de Commerce plaide en faveur d'une définition claire et précise du « logement abordable », alors que le projet sous avis se contente de renvoyer au terme du « logement à coût modéré », ce qu'elle déplore au vu de la définition vague de cette notion. Elle insiste également sur la nécessité d'élaborer une définition alternative pour le prix de cession des logements abordables réalisés par des acteurs privés. Elle plaide pour une ouverture aux acteurs privés du domaine du « logement abordable » afin de favoriser des approches plus diversifiées pour le problème multiforme du logement.
- La Chambre de Commerce estime que le projet de Pacte logement 2.0 affiche une certaine déconnexion avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire, le projet se caractérisant par l'absence d'une vision territoriale stratégique concernant la localisation des infrastructures d'habitat. Or, le Pacte logement devrait constituer un outil précieux pour tendre vers un modèle plus durable en termes de répartition de la population du Grand-Duché.

À travers l'instauration du Pacte logement 2.0, qui fixe des objectifs à l'horizon 2030 et qui prendra fin le 31 décembre 2032[3], le présent projet de loi vise ainsi à mettre en place un nouveau programme de coopération dans le domaine de la politique nationale du logement entre l'Etat et les communes. D'après l'exposé des motifs, et en se basant sur les expériences du Pacte logement 1.0, le projet de loi a comme but de réorienter les moyens financiers afin de mieux soutenir le développement de logements abordables, de préférence locatifs et publics, en conformité avec les 3 objectifs fondamentaux du Pacte logement 2.0 qui sont :

1. l'augmentation de l'offre de logements abordables (locatifs) et durables au niveau communal ;
2. la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant au niveau communal (terrains, « *Baulücken-programm* » et résidentiel existant) ;
3. l'amélioration de la qualité résidentielle.

*

RESUME

Pour une mobilisation accrue de terrains à bâtir

En tant que sujet d'importance majeure qui marque le débat socio-économique national depuis de nombreuses années, la Chambre de Commerce estime que le (niveau des prix du) logement constitue toujours un des défis *par excellence* du Grand-Duché, une évolution qui est corrosive tant pour la **cohésion sociale** que pour le développement socio-économique du pays.

Afin de contenir les hausses des prix de l'immobilier dans une perspective de long terme, la Chambre de Commerce estime que la solution doit se situer pour la plus grande partie au cœur même du marché immobilier, notamment à travers une augmentation notable de **l'offre de logements privés et de logements locatifs subventionnés**. Afin de doper le rythme d'achèvement de nouveaux logements et d'accroître significativement **l'offre**, la Chambre de Commerce considère que les efforts relatifs à **l'allègement des procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et d'environnement** doivent être poursuivis et que **l'offre de terrains à bâtir sur le marché** devra aussi être suffisamment importante.

Des **extensions des périmètres d'agglomération des PAG**, s'inscrivant dans une perspective de densité de construction accrue et s'opérant aux endroits appropriés du territoire national ainsi que dans le respect des principes stratégiques de l'aménagement du territoire, mais également une **mobilisation**

3 Article 1, paragraphe (3) du projet de loi sous avis

accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat, seraient ici des pistes à concrétiser. Or, en parallèle, avec un recensement général de la population du Grand-Duché du Luxembourg prévu pour 2021, la Chambre de Commerce préconise que la création de bases de données relatives à la **part des logements vacants dans le stock de l'ensemble des logements** sur le plan national soit aussi envisagée, notamment en vue de disposer de données plus détaillées et fiables sur les conditions de l'offre de logements au Grand-Duché.

Finalement, étant donné que le Luxembourg ne dispose pas de source de données fiable sur le **stock et le flux (annuel de réalisation) de logements subventionnés** qui couvre l'ensemble des acteurs impliqués, elle s'exprime en faveur de la création d'un **répertoire des logements subventionnés** sur le plan national et de l'élaboration d'indicateurs relatifs aux logements subventionnés, des éléments qui constituent à ses yeux une condition *sine qua non* pour **évaluer l'impact** des initiatives du Gouvernement dans le sillage de son choix de viser l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public** d'envergure.

Un manque de concrétisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire

La population résidente du Grand-Duché a augmenté chaque année d'au moins 10.000 personnes depuis 2010. La Chambre de Commerce reste ainsi convaincue que la **canalisation de la croissance future de la population aux endroits les plus appropriés du territoire national**, mais aussi le fait de tendre vers un **modèle plus durable de la répartition territoriale de la population** en général, constitueront des enjeux majeurs de la politique d'aménagement du territoire du Luxembourg au cours des prochaines décennies, une nécessité stratégique cruciale afin de ne pas aggraver les problèmes de mobilité et en vue de préserver l'attractivité ainsi que la qualité de vie territoriale du Luxembourg.

La Chambre de Commerce estime, quant au fond, que l'instrument du **« Pacte logement » peut constituer un outil précieux** pour progresser en ce sens. Or, après analyse du projet sous avis, la Chambre de Commerce constate que ce projet se caractérise par **l'absence d'une véritable vision territoriale stratégique** pour ce qui concerne la localisation des infrastructures d'habitat. Au niveau des aides financières à destination du niveau communal, le projet n'opère ainsi aucune catégorisation des communes en fonction de leur rôle stratégique potentiel au sein de la politique d'aménagement du territoire, et n'incite donc aucunement certaines communes prioritaires à l'aune de l'aménagement du territoire à s'investir plus largement dans la création de logements sur leur territoire par rapport à d'autres communes. La Chambre de Commerce regrette par ailleurs qu'une **répartition des participations financières**, qui soit en phase avec les stratégies territoriales, ne soit pas prévue, et que le projet de Pacte logement 2.0 ne procède pas non plus à ce stade à la fixation d'objectifs en matière de croissance démographique pour les différentes communes.

Des orientations en matière de mobilisation du potentiel foncier et résidentiel à revoir

En ce qui concerne **le potentiel foncier destiné à l'habitat**, la Chambre de Commerce estime que sa mobilisation relève d'une importance cruciale, et elle se réjouit que le fait de « **mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant** » constitue un objectif explicite du projet de loi sous avis. En revanche, elle déplore que le projet de loi, son exposé des motifs et ses commentaires des articles restent, en grande partie, très **vagues par rapport aux mesures et aux instruments concrets** qui seront mis en œuvre ou soutenus à travers le Pacte logement 2.0. Elle constate ainsi que le projet ne semble pas prévoir des nouvelles initiatives concrètes dans le domaine de la **lutte contre la rétention du potentiel foncier destiné à l'habitat**. Il n'est pas non plus envisagé de conditionner l'attribution (ou bien le montant) de la contribution financière versée par l'Etat dans le cadre du Pacte logement 2.0 à un usage plus conséquent de certains instruments qui sont déjà à présent à disposition des communes pour défavoriser la rétention foncière.

Une définition du « logement abordable » qui fait toujours défaut

En lien avec la notion du « logement abordable », le projet de loi sous avis se contente de renvoyer au terme de « **logement à coût modéré** » qui apparaît uniquement dans le chapitre 3 de la loi modifiée

du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ce que la Chambre de Commerce regrette au vu de la définition vague de cette notion. Avec la définition retenue, le secteur privé sera d'ailleurs largement exclu du « logement abordable », sauf pour ce qui est de la réalisation des unités de logements.

La Chambre de Commerce se prononce dès lors en faveur d'une définition plus claire et précise pour le « logement abordable ». Étant donné qu'elle s'oppose à ce que les logements abordables réalisés par des acteurs non publics fassent l'objet d'une **cession au prix de réalisation effectif**, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs sur la nécessité d'élaborer une définition alternative et claire pour **le prix de cession des logements abordables** en cas de réalisation par des acteurs privés.

Elle plaide en faveur d'une ouverture plus conséquente du domaine du « logement abordable » aux acteurs privés, afin de favoriser des approches plus diversifiées pour le problème multiforme de la crise du logement au Grand-Duché.

Un mécanisme de cession légal pour les fonds réservés aux logements abordables qui risque d'être contreproductif

Alors que le projet de loi sous avis n'est pas de nature à exclure les acteurs privés pour la construction / réalisation des logements abordables, il prévoit en revanche, à travers l'introduction d'un **mécanisme de cession légal**, que les **logements abordables réalisés** devront être cédés à la commune / à l'Etat et ce à la **valeur fixée d'après le prix de réalisation effectif**. Alternativement, le mécanisme de cession prévoit que les acteurs non publics peuvent procéder à la cession des fonds réservés aux logements abordables par un PAP « nouveau quartier », et ce à la valeur fixée d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé. Cette valeur engloberait aussi le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics.

La Chambre de Commerce s'étonne des modalités du **mécanisme de cession légal** pour le cas où les logements abordables seraient réalisés par le secteur privé, étant donné qu'une cession au prix de réalisation effectif priverait les promoteurs privés de toute **possibilité de réaliser un quelconque bénéfice**. Le mécanisme de cession légal semble se caractériser par un **manque d'attractivité de la réalisation des logements par rapport à la simple cession des terrains**, ce qui pourrait s'avérer contreproductif pour les autorités dans leur ambition d'accélérer l'accroissement du parc immobilier public, compte tenu des capacités limitées des principaux promoteurs publics.

Finalement, la Chambre de Commerce donne à considérer que l'absence de bénéfice pour les logements abordables pourrait même contraindre certains acteurs privés à devoir augmenter le prix de vente des autres habitations construites pour le marché privé afin de compenser le manque de rendement, une évolution qui serait totalement à rebours de l'objectif poursuivi par les autorités. Elle plaide ainsi pour un **ajustement en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal** telles qu'actuellement prévues par le projet de loi sous avis ou bien pour l'introduction d'un mécanisme de compensation. En lien avec cette dernière idée, la Chambre de Commerce souhaite également renvoyer en particulier à ses remarques formulées dans son commentaire des articles à l'égard du paragraphe (8) du nouvel article 29*bis*, introduit par l'article 10, point 1° du projet de loi sous avis.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

Appréciation générale

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

Appréciations : ++ : très favorable
+ : favorable
0 : neutre
- : défavorable
-- : très défavorable
n.a. : non applicable

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Concernant la problématique et la politique du logement

La Chambre de Commerce estime que le logement constitue toujours un des défis *par excellence* du Grand-Duché, les statistiques relatives à l'évolution des coûts / des prix du logement constituant depuis de nombreuses années un sujet d'importance majeure dans le débat socio-économique du pays. Le logement étant un bien de première nécessité et, par ce biais, un important vecteur de la **cohésion sociale**, la Chambre de Commerce estime que la croissance des prix immobiliers a eu un impact défavorable sur les exclusions sociales au Luxembourg[4], alors que des études de l'Observatoire de l'Habitat[5] ont récemment confirmé que les locataires récents[6], tout comme les accédants récents[7] à la propriété, sont exposés à des taux d'effort[8] moyen plus élevés.

Le (problème des prix du) logement impacte d'ailleurs également directement la **compétitivité** de l'économie luxembourgeoise.

En premier lieu, la **compétitivité-coûts** des entreprises est en effet immédiatement affectée, d'une part puisqu'elles sont elles-mêmes confrontées à la hausse continue des prix des immeubles / des coûts de la location, mais aussi, d'autre part, en raison des exigences de rehaussement des salaires (et du SSM) par lesquelles se traduisent les dérapages des prix immobiliers, le tout dans un contexte de déconnexion déjà généralisée entre les évolutions respectives des salaires et de la productivité du travail sur ces dernières années.

---

4 Chambre de Commerce (2019), « *Pauvreté : de la juste mesure aux mesures appropriées* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°21, mars 2019.

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

6 À savoir, dans le cadre de l'étude de l'Observatoire de l'Habitat, des ménages ayant emménagé dans leur logement depuis moins de 5 ans.

7 À savoir, dans le cadre de l'étude de l'Observatoire de l'Habitat, des ménages-accédants qui ont emménagé dans leur logement en 2016 et 2017.

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

En deuxième lieu, l'évolution conséquente des prix immobiliers fait également en sorte que la **compétitivité globale future** de l'économie luxembourgeoise est confrontée à des questions croissantes en matière d'aménagement du territoire sur le long terme, des interrogations ayant aussi bien trait à l'organisation spatiale cohérente et future du territoire national qu'à celle des territoires transfrontaliers. Ces questions s'expliquent également en partie par l'incertitude relative au futur équilibre « résidents / frontaliers » et aux mutations démographico-spatiales qui se produiront au sein du « Grand Luxembourg[9] ». Dans son scénario démographique de référence, le STATEC[10] prévoyait en effet que le Luxembourg attirerait en moyenne 9.700 nouveaux travailleurs étrangers par an d'ici à 2030. Ces nouveaux travailleurs, tout comme certains ménages résidents[11], seront cependant confrontés à des **décisions individuelles concernant leur futur lieu (ou pays) de résidence**, des arbitrages qui dépendent directement des évolutions relatives de l'offre et des prix des logements des deux côtés des frontières. L'incertitude relative à ces choix se transmet ainsi directement au futur équilibre « résidents / frontaliers », et, par ce biais, sur les orientations en matière de planification territoriale des infrastructures que devraient adopter la politique d'aménagement du territoire du Luxembourg et celle des pays limitrophes.

La bonne définition de ces orientations est pourtant cruciale, aussi pour les enjeux de la **mobilité**. La politique d'aménagement du territoire, qui a manqué dans le passé de s'attaquer de façon conséquente à l'accroissement des capacités des transports publics et qui n'a pas toujours été à même de concentrer les infrastructures d'habitat aux endroits les plus appropriés du territoire grand-ducal[12], mais aussi du territoire transfrontalier, peut ainsi expliquer en grande partie le fait que la mobilité (transfrontalière) constitue aujourd'hui un des défis *par excellence* du Luxembourg (cf. tableau n°1).

Tableau n°1 : Principaux résultats de l'enquête Luxmobil 2017 relatifs au partage modal dans les déplacements « domicile-travail » des résidents / des travailleurs frontaliers

	Déplacements individuels motorisés	*Transports en commun*	*Mobilité active[13]*
Frontaliers résidant en Allemagne	89,7%	10%	0,3%
Frontaliers résidant en Belgique	88,1%	11,9%	0,0%
Frontaliers résidant en France	80,8%	19%	0,2%
Résultat global (Résidents et frontaliers)	**73%**	**19%**	**8%**

Sources : Enquête LuxMobil 2017 ; Conseil Economique et Social (CES)[14]

Afin de garantir la **cohésion sociale**, mais aussi **l'attractivité de l'économie luxembourgeoise** sur le long terme, il faut contenir la flambée des prix de l'immobilier sur le plan national. Un moyen pour y arriver consiste à gérer efficacement les équilibres démographico-territoriaux transfrontaliers futurs dans une logique de coopération transfrontalière renforcée ou de « codéveloppement[15] » pour ainsi permettre aux transports de personnes (et de marchandises) de converger vers une multimodalité durable accrue. Il s'agit donc de **préserver et de favoriser la qualité de vie territoriale et l'attractivité du pays pour les travailleurs résidents et pour les nouveaux travailleurs étrangers** qui désirent s'installer au Luxembourg, la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée étant toujours une des préoccupations majeures des entreprises luxembourgeoises, mais aussi d'autres organismes (milieu hospitalier, structures sociales, etc.).

---

9 Franz Clement (ed.), Vincent Hein, Frédéric Durand, Michaël Vollot (2019), « *La Grande Région face à ses évolutions démographiques* », 1er numéro des Cahiers de la Grande Région, LISER, juillet 2019.

10 Tom Haas, François Peltier (2017), « *Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060* », Bulletin n°3/2017 du STATEC, novembre 2017.

11 Etant donné qu'en raison de la progression soutenue des prix immobiliers au Grand-Duché, l'acquisition d'un bien moins cher équivaut parfois à un déménagement vers un pays voisin.

12 Fondation IDEA a.s.b.l (2018), « *Grande Région ou Grand Luxembourg ? Les nouvelles frontières de la croissance* », Conférence-débat de la Fondation IDEA a.s.b.l, septembre 2018.

13 Par « mobilité active », on entend toutes les formes de mobilité qui nécessitent une activité physique humaine. Les formes les plus courantes sont la bicyclette (éventuellement avec assistance électrique) et la marche à pied.

14 Conseil Economique et Social (2020), « *Travail transfrontalier : Historique, présent et prévisions* », janvier 2020.

15 Vincent HEIN (2019), « *Le codéveloppement dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg. Vers un modèle plus soutenable ?* », Document de travail n°13 de la Fondation IDEA a.s.b.l, Novembre 2019.

Pour ce qui concerne la **politique de logement du Luxembourg sur le plan national**, et face à une demande (potentielle en logement) qui se situera (en fonction des hypothèses de projection retenues) dans un intervalle de 5.600 à 7.500 unités par an sur les prochaines années selon le STATEC[16], la Chambre de Commerce préconise que la solution pour contenir durablement les hausses des prix doit se situer pour la plus grande partie au cœur même du marché immobilier, notamment à travers une augmentation notable de **l'offre de logements**.

Pour doper le rythme d'achèvement de nouveaux logements et accroître significativement **l'offre de logements non-aidés[17] sur le marché privé**, la Chambre de Commerce souligne en particulier que les efforts relatifs à l'allègement des procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et d'environnement doivent être poursuivis, en vue de favoriser une délivrance accélérée des autorisations de bâtir notamment par le niveau communal. Par ailleurs, afin de maintenir la cohésion sociale, **l'offre de logements locatifs subventionnés** doit être accrue. Au regard des capacités limitées des promoteurs publics, les promoteurs du secteur privé devraient être davantage impliqués dans la réalisation de logements locatifs subventionnés à coût modéré, notamment à travers une ouverture du marché aux acteurs privés[18]. De façon générale, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'une collaboration entre le secteur privé et l'ensemble des promoteurs publics, ceci afin de stimuler davantage le rythme de création de nouveaux logements.

En même temps, l'offre de logements ne pourra être augmentée dans des proportions suffisantes qu'à condition que **l'offre et la disponibilité de terrains à bâtir sur le marché** soient aussi suffisamment importantes. À ses yeux, cette augmentation de l'offre des surfaces devra passer en premier lieu par des **extensions des périmètres d'agglomération des plans d'aménagement généraux (ci-après le ou les « PAG »)** qui devraient également s'inscrire dans une optique de densité de construction accrue et durable. Ces élargissements des zones destinées à la construction doivent s'opérer prioritairement aux endroits les plus appropriés du territoire national et dans le respect strict des principes stratégiques de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché. En deuxième lieu, la Chambre de Commerce estime que l'augmentation de l'offre de terrains devra se traduire à travers une **mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat**, alors que la majorité de ces derniers (64%) était détenue par des particuliers selon les données les plus récentes[19]. Pour cela, alors que bien consciente du fait qu'une réforme de l'impôt foncier[20] fût récemment annoncée pour l'horizon 2023, la Chambre de Commerce préconise à brève échéance l'utilisation plus conséquente (par les communes) de certaines classes de l'impôt foncier actuellement en vigueur comme les catégories B5 et B6[21], alors que l'activation de l'usage de la taxe de non-affectation à la construction de terrains à bâtir étant (depuis 3 ans) susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire serait aussi une piste à considérer.

En parallèle et en vue de disposer dans le futur de données quantitatives plus exactes et exhaustives sur **l'offre de logements (disponibles)** sur le territoire grand-ducal, la Chambre de Commerce considère que la création de bases de données relatives à la **part des logements vacants dans le stock de l'ensemble des logements** sur le plan national devrait être envisagée. Par le biais de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, l'Etat avait en effet autorisé les communes à introduire une **taxe d'inoccupation** sur des immeubles bâtis ou des parties d'immeubles bâtis, destinés au logement ou à l'hébergement de personnes, mais

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

17 À savoir les logements du marché privé qui englobent les logements locatifs et en accession à la propriété qui n'ont jamais bénéficié d'aides étatiques, conformément à la terminologie retenue par l'Observatoire de l'Habitat dans sa note n°26 datant de juin 2020.

18 En particulier, cette possibilité pourrait être mise en place à travers des subventions telles qu'elles sont accordées actuellement aux associations, ou sinon à travers l'instauration d'un système de compte épargne logement.

19 Observatoire de l'habitat (2019), « *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016* », Note n°22 de l'Observatoire de l'habitat, février 2019.

20 Si la Chambre de Commerce considère qu'une refonte de l'impôt foncier s'avère nécessaire, elle souligne que tout aménagement en la matière devrait s'effectuer de façon équilibrée et non de manière indifférenciée. Dans le cadre de la réforme, il s'agirait ainsi en particulier de veiller à ce que les ajustements ne reposent pas excessivement sur certaines entreprises privées, y compris dans le secteur hôtelier et dans l'agriculture.

21 Impôt foncier sur les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation (B5) ; Impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation (B6).

qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement[22]. Or d'après le 3e et le dernier monitoring du « Pacte logement 1.0 » datant de 2017, seulement 8 communes avaient introduit une telle taxe entre 2012 et 2017, et force est également de constater qu'à ce jour, il n'existe pas de **statistiques fiables et publiques** au niveau communal / au niveau national quant au nombre de logements vacants sur le territoire du Grand-Duché. Etant donné qu'un **recensement général de la population** du Grand-Duché du Luxembourg est prévu pour 2021, la Chambre de Commerce estime que l'établissement de telles statistiques (publiques) constitue une voie à explorer et à concrétiser en vue d'obtenir des données plus détaillées et fiables sur les conditions de l'offre de logements au Grand-Duché, également en vue d'accompagner les autorités publiques dans les prises de décisions futures dans le domaine de la politique du logement.

Finalement, étant donné que le Gouvernement entend accélérer l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public** à travers le projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce estime, conformément aux recommandations de l'Observatoire de l'Habitat[23], qu'il devrait aussi être procédé à la création d'un répertoire des logements subventionnés (logements locatifs subventionnés et logements en accession à la propriété subventionnée) sur le plan national. En effet, alors que des chiffres relatifs au parc de logements et au nombre de logements construits par certains acteurs de l'habitat (Fonds du Logement, SNHBM, etc.) font parfois l'objet de publications dans des rapports d'activités ou des réponses à des questions parlementaires[24], il demeure que le Luxembourg ne dispose pas d'une source de données fiable sur le **stock et le flux (annuel de réalisation) de logements subventionnés** qui couvrirait l'ensemble des acteurs impliqués. Or, selon la Chambre de Commerce, la création d'un tel répertoire, mais aussi d'autres indicateurs relatifs aux logements subventionnés, constituent des conditions *sine qua non* pour **évaluer l'impact** des décisions prises par les autorités publiques au niveau des orientations de la politique nationale du logement et pour en déduire les objectifs (et les mesures d'adaptations éventuelles) futurs.

Concernant l'approche du projet de « Pacte logement 2.0 »

Dans le sillage du choix du Gouvernement d'accélérer l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public** d'une certaine envergure (encore non définie à ce stade), le projet de loi sous avis a comme principal but d'inciter et de soutenir les communes en vue de les associer en tant que partenaire central dans le développement de l'offre de logements abordables (de préférence locatifs et en main publique). D'après l'article 1, paragraphe (1) du projet de loi, le Pacte logement 2.0 a ainsi comme objectifs : (a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ; (b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ; (c) d'améliorer la qualité résidentielle.

Etant donné que le projet de loi prévoit que la participation des communes au Pacte logement 2.0 reste facultative, comme c'était déjà le cas pour le Pacte logement 1.0, il fonctionnera **sur base de conventions**. Selon le projet, toute commune souhaitant participer au Pacte logement 2.0 doit ainsi, *en premier lieu*, conclure une « **convention initiale** » avec l'Etat, signature par laquelle une commune s'engage à élaborer un **« programme d'action locale logement[25] » (ci-après le « PAL »)** avec l'appui

22 D'après la loi modifiée en question, l'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs.

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

24 À titre d'exemple, dans sa réponse à la question parlementaire n°2869 (21 septembre 2020) d'un Honorable Député, le Ministre ayant le logement dans ses attributions a indiqué qu'en date du 31 décembre 2019, la **SNHBM** disposait dans son patrimoine de 262 logements locatifs subventionnés « sociaux », de 1.200 logements vendus sous le régime du droit d'emphytéose, alors que 961 logements étaient en cours de construction. Concernant le **Fonds du Logement**, sur les 4.091 unités de logements réalisées au total par le Fonds en date du 31 décembre 2019 et ce depuis sa création, il mettait 1.937 logements en location aux particuliers, 1.670 unités de logements étaient destinées à la vente aux particuliers, 484 logements avaient été construits pour l'Etat et des institutions, tandis que 399 unités se trouvaient en cours de réalisation. Par ailleurs, il convient également de noter que le **programme de gestion locative sociale (GLS)** comptait un parc immobilier de 845 unités de logements en 2019, et inclut à présent plus de 900 logements loués à loyer modéré.

25 D'après l'article 5 du projet de loi sous avis, le **programme d'action local logement (PAL)** constitue un programme pluriannuel communal et stratégique qui « *établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard* ».

d'un **conseiller logement**[26]. Ensuite, en cas d'adoption du PAL par le conseil communal, la commune en question pourra, *en deuxième lieu*, conclure une **« convention de mise en œuvre »** avec l'Etat, accord sur base duquel une commune donnée s'engage à contribuer aux 3 objectifs précités du Pacte logement 2.0 via la mise en œuvre de son PAL et la réalisation des projets y contenus.

D'un point de vue **financier**, afin de soutenir et d'inciter les communes à la participation au Pacte logement 2.0, le projet de loi prévoit des **aides financières** : d'abord un ***premier type*** **d'aide** qui consiste en des participations financières de base pour des prestations d'un conseiller logement et, ensuite, un ***deuxième type*** **d'aide** auquel les communes peuvent avoir accès pour la réalisation de projets précis. Ainsi, à ce stade de la procédure législative, le projet sous avis prévoit en particulier les dispositifs suivants :

- **Participations financières pour le conseiller logement**
  - La signature de la **« convention initiale »** donne le droit à une commune de bénéficier d'une première participation financière unique pour les prestations d'un **conseiller logement**, en vue de l'élaboration du **PAL**. La participation ne peut dépasser ni les frais effectifs du conseiller logement correspondant à un contingent de 240 heures maximum[27], ni le plafond de **25.000 EUR**.
  - La signature de la **« convention de mise en œuvre »** donne le droit à une commune de bénéficier d'une participation financière annuelle pour les prestations d'un **conseiller logement**, en vue de la réalisation des projets retenus par la commune dans le **PAL**. La participation annuelle ne peut dépasser ni les frais effectifs du conseiller logement correspondant à un contingent annuel de 380 heures maximum, ni le plafond de **42.000 EUR**.
- **Dotation financière forfaitaire initiale**
  - Toute commune, ayant signé une **« convention initiale » avant le 31 décembre 2021**, peut bénéficier d'une dotation financière forfaitaire unique de 25 EUR par habitant résidant sur le territoire de la commune (minimum de **100.000 EUR** et plafond de **500.000 EUR** par commune).
- **Dotations financières pour logements conventionnés (aides à la construction d'ensembles)**
  - Pour l'année budgétaire 2021, toute commune, ayant signé une **« convention de mise en œuvre » avant le 31 décembre 2021**, peut bénéficier d'une dotation financière annuelle de **10.000 EUR** pour tout logement se situant sur son territoire et dont **l'acquisition ou la réalisation** bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement[28].
  - Pour les années subséquentes, **à partir du 1er janvier 2022**, toute commune ayant signé une **« convention de mise en œuvre »** peut bénéficier d'une dotation financière annuelle de **19.000 EUR** pour tout logement se situant sur son territoire et dont **l'acquisition ou la réalisation** bénéficie d'une participation financière sur la base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.
- **Dotations financières pour logements de la gestion locative sociale (GLS)**
  - **À partir du 1er janvier 2022**, toute commune ayant signé une **« convention de mise en œuvre »** peut bénéficier d'une dotation financière annuelle de **2.500 EUR** pour tout logement se situant sur son territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

---

26 Dans le projet de loi sous avis, le conseiller logement, dont la fonction s'inspire de celle du « conseiller climat » du projet de loi n°7653 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes, est supposé jouer un rôle important pour la mise en œuvre du Pacte logement 2.0 au niveau local. Suivant le commentaire des articles, cette fonction pourrait être exercée par un expert externe ou, au choix de la commune, par un ou plusieurs agents communaux. D'après l'article 6, chaque personne – disposant des connaissances et compétences techniques nécessaires – qui souhaite assurer la fonction du conseiller logement, doit d'ailleurs obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'Etat.

27 À noter que les contingents d'heures maximum par commune sont identiques pour toutes les communes, et indépendants de leur taille.

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

Pour avoir accès aux **dotations**[29] **du *deuxième type* d'aide**, l'article 8 du projet de loi sous avis indique que les communes devront soumettre des **demandes de participation financière**. Ainsi, pour être effectivement éligible à une participation de l'Etat, un projet devra obligatoirement avoir comme but la réalisation des objectifs du Pacte logement 2.0 et se situer dans une des 3 catégories de projets[30] suivants :

- La catégorie n°1 intitulée **« Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »**[31],
- la catégorie n°2 intitulée **« Cadre de vie et rénovation urbaine »**[32],
- la catégorie n°3 intitulée **« Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »**[33].

En dehors du cadre incitatif visant à stimuler une plus grande implication des communes dans la programmation de constructions d'ensembles qui bénéficient de subventions étatiques et qui visent la création de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location, conformément à la loi précitée du 25 février 1979, le projet de loi sous avis prévoit, concernant la création de **logements abordables** tels que définis dans le texte du projet de loi[34], également une 2e approche se basant sur des **instruments d'aménagement du territoire** du niveau communal. L'objectif est ainsi la pratique d'une « politique de zoning inclusif » à travers la définition d'obligations de « quotas de logements abordables » qui devront être respectés par des promoteurs privés lors du développement de nouveaux projets résidentiels. Cette orientation se traduit dans le projet de loi sous avis par l'insertion d'un nouvel **article 29*bis*** au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain[35]. D'après l'article 10, point 3° du projet sous avis, ce nouvel article **29*bis*** s'appliquerait à tous les **plans d'aménagement particuliers (ci-après le ou les « PAP ») « nouveau quartier »** dont la **procédure d'adoption[36] est entamée après le 1er juillet 2021**.

Actuellement, l'article 29, paragraphe (2) de la loi modifiée précitée du 19 juillet 2004 prévoit uniquement que *« […] Pour chaque PAP ''nouveau quartier", qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins **10% de la surface construite brute à dédier au logement** sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré […] »*. Avec **l'article 29*bis***, les auteurs prévoient en revanche d'orienter ce quota significativement à la hausse (cf. tableau n°2).

---

29 La dotation financière forfaitaire initiale, les dotations financières pour logements conventionnés, ou les dotations financières pour logements en gestion locative sociale.

30 Telles que définies à l'article 8, paragraphe (2) du projet de loi sous avis.

31 La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser 50% de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7 du projet.

32 La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser 50% de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7 du projet.

33 La commune concernée devra réserver au moins 25% de sa dotation financière aux projets de cette catégorie, tel que prévu à l'article 7.

34 L'article 10, point 1° du projet de loi sous avis précise que par *« [P]ar **logements abordables**, on entend […] les logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979 »*. D'après cette définition, les logements abordables seront donc administrés soit par l'Etat, soit par des promoteurs publics au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Avec la définition retenue, le secteur privé sera donc exclu du logement abordable, sauf pour ce qui concerne la réalisation des logements abordables.

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

36 La procédure d'adoption telle que prévue par l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Tableau n°2 : Pourcentage de la « surface construite brute maximale dédiée au logement » à réserver au logement abordable suivant le nouvel article 29bis

PAP nouveau quartier – début procédure après le 1.7.2021	*% réservé au logement abordable*
Cas 1 : fonds classés en zones d'habitation / zones mixtes	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	/
10-25 logements	10%
>25 logements	15%
Cas 2 : fonds reclassés d'une zone non dédiée à l'habitation en zones d'habitation / zones mixtes (Suite à une modification du PAG entrant en vigueur à partir du 1.1.2022)	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	10%
10-25 logements	20%
>25 logements	30%

Source : Projet de loi sous avis.

Afin que ce développement de l'offre de logements abordables se fasse au profit du **parc (locatif) immobilier public**, le projet de Pacte logement 2.0 prévoit également une autre nouveauté majeure, à savoir l'introduction d'un **mécanisme de cession légal / d'une procédure de transfert de propriété**. Ainsi, chaque PAP « nouveau quartier » définit, pour chaque lot ou parcelle, la surface construite brute destinée au logement abordable, et il est prévu que les **fonds réservés** aux logements abordables, ou bien les **logements abordables réalisés**, devront être cédés à la commune ou à l'Etat respectivement, qui disposent cependant de la faculté de renoncer à la cession. Ces cessions s'opéreraient aux valeurs définies au paragraphe (6) du nouvel **article 29*bis***. La **valeur de cession des fonds** serait ainsi fixée d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé, une fixation où le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics serait pris en compte, mais pas la plus-value présumée de ces travaux. La **valeur de cession des logements abordables réalisés**, quant à elle, serait fixé d'après le prix de réalisation effectif.

Finalement, il convient de noter qu'en cas de renonciation à la cession par la commune concernée et l'Etat respectivement, les logements abordables ne pourront seulement être cédés, loués ou mis à disposition qu'à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics.

Considérations par rapport au contenu du projet de « Pacte logement 2.0 »

1) *Le Pacte logement 2.0 : un manque de concrétisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire ?*

D'après les données du STATEC, entre le 1er janvier 2001 (439.539 habitants) et le 1er janvier 2020 (626.108 habitants), le nombre de résidents au Grand-Duché a connu une hausse d'environ +42%, ce qui constitue un dynamisme démographique exceptionnel au niveau européen, que ce soit en comparaison avec d'autres Etats ou d'autres régions métropolitaines[37]. Sachant que la population résidente a augmenté chaque année d'au moins 10.000 personnes depuis 2010, la Chambre de Commerce reste ainsi largement convaincue que la **canalisation de la croissance future de la population aux endroits**

37 Vincent HEIN (2019), « *Le codéveloppement dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg. Vers un modèle plus soutenable ?* », Document de travail n°13 de la Fondation IDEA a.s.b.l, Novembre 2019.

les plus appropriés du territoire national constituera un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché au cours des prochaines décennies.

La nécessite stratégique pour le Luxembourg de tendre vers un **modèle plus durable de la répartition territoriale de (la croissance de) sa population** faisait d'ailleurs déjà l'objet d'une attention particulière dans le **programme directeur d'aménagement du territoire[38] (ci-après le « PDAT »)** de 2003[39]. Ce dernier soulignait notamment un certain **déséquilibre qui caractérisait la structure territoriale** du Grand-Duché et qui résultait de la séparation des fonctions « logement » et « travail » dans l'espace. En effet, alors que presque la moitié des emplois nationaux était concentrée dans le centre urbain de la Ville de Luxembourg[40] à l'époque, c'étaient en revanche les communes rurales (dispersées à l'échelle du territoire) qui connaissaient les taux de croissance les plus importants de leur population, une évolution qui conduisait *in fine* à une **contradiction entre le schéma de répartition de (la croissance de) l'emploi salarié et celui de (la croissance de) la population au Grand-Duché**.

Pour lutter contre ce déséquilibre, le PDAT de 2003 introduisait ainsi le « ***polycentrisme*** » en tant que cadre de référence national pour l'organisation future du développement territorial du Grand-Duché. Ce modèle prévoyait de rapprocher les lieux d'habitation des lieux de travail, en concentrant simultanément les emplois, le développement de l'habitat, mais aussi certaines infrastructures publiques essentielles au sein d'un **réseau de plusieurs « centres de développement et d'attraction (CDA)[41] »** répartis de façon stratégique et équilibrée sur l'ensemble du territoire grand-ducal.

En revanche, en comparant le **schéma de la répartition relative de la population** qui prévalait avant l'adoption du PDAT de 2003 avec celui de l'année 2020, force est de constater que la répartition relative de la population résidente au Grand-Duché n'a pas varié significativement depuis 2002 et qu'elle n'a pas non plus évolué dans le sens dressé par le PDAT de 2003 (cf. tableau n°3).

---

38 Ministère de l'Intérieur (2003), « *Programme Directeur d'Aménagement du Territoire* », Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme.

39 Suivant la décision du Gouvernement en Conseil du 27 mars 2003 arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire (http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dgc/2003/03/27/n1/jo).

40 À ce titre, l'étude IVL de 2004 confirmait d'ailleurs le rôle de principal pôle d'emploi de la commune de Luxembourg, en soulignant qu'environ 127.000 des 289.000 emplois fin 2002 (donc environ 44%) étaient localisés au sein de cette dernière.

41 D'après le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) de 2003, les centres de développement et d'attraction (en abrégé : CDA) correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leur arrière-pays. Parmi les équipements et les services publics et privés pris en considération, il faut notamment citer le commerce de détail, les services administratifs destinés au public, les institutions de formation et de loisirs, les services de santé, les moyens de transport offerts ainsi que les modes de transport et de communication, notamment en termes de développement de réseaux, de capacité d'offre et de qualité de desserte.

Tableau n°3 : Répartition (de la croissance) de la population en fonction des différents types[42] de communes (2002-2020)

	Population au 1er janvier 2002 (Part relative de la population totale)	*Population au 1er janvier 2020 (Part relative de la population totale)*	*Evolution 2002-2020*
Commune de Luxembourg (CDA d'ordre supérieur)	77.965 (17,55%)	122.273 (19,52%)	+56,83% (+1,97%)
Commune d'Esch-sur-Alzette (CDA d'ordre moyen)	27.244 (6,13%)	36.218 (5,78%)	+32,93% (-0,35%)
Communes de Diekirch et d'Ettelbruck (CDA d'ordre moyen)	13.507 (3,04%)	16.190 (2,58%)	+19,86% (-0,46%)
CDA régionaux	76.328 (17,18%)	104.129 (16,63%)	+36,42% (-0,55%)
Communes urbaines / périurbaines	142.216 (32,02%)	191.985 (30,66%)	+34,99% (-1,36%)
Communes rurales	106.790 (24,04%)	155.313 (24,80%)	+45,43% (+0,76%)
TOTAL	444.050 (100%)	626.108 (100%)	+41% (/)

Source : STATEC (2020), Calculs de la Chambre de Commerce.

Selon la Chambre de Commerce, cette **quasi-absence de convergence de la répartition relative de la population vers le modèle de développement du PDAT** de 2003 peut, *d'une part*, s'expliquer en partie par un certain manque d'engagement aussi bien qu'une prise en compte insuffisante par certaines communes[43] des objectifs stratégiques nationaux de la politique d'aménagement du territoire, ceci essentiellement dans l'élaboration du contenu de leurs PAG.

D'autre part, elle considère également que le **niveau national** n'a, jusqu'à présent, pas été en mesure de concevoir un vrai **cadre cohérent et transversal pour une politique de développement territorial prioritaire des « centres de développement et d'attraction (CDA) »** pour amener le **niveau communal** à s'insérer dans les orientations stratégiques du PDAT.

En effet, alors que le **plan directeur sectoriel** fût déjà introduit en tant qu'instrument d'aménagement du territoire du **niveau national** par la loi concernant l'aménagement du territoire du 21 mai 1999, il faut noter que la première entrée en vigueur d'un **plan directeur sectoriel « Logement »** est seulement prévue pour le mois de février / de mars 2021, ceci principalement en raison des insécurités juridiques inhérentes par lesquelles se caractérisaient les lois de 1999[44] et de 2013[45] relatives à l'amé-

---

42 La typologie retenue des communes pour l'élaboration du tableau n°3 se base sur l'annexe 2 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » de 2014, malgré la décision du Conseil de Gouvernement de retirer ce dernier de la phrase procédurale au 28 novembre 2014. Ont ainsi été considérées comme « Communes urbaines / périurbaines » toutes les communes énumérées dans l'annexe 2 précitée, à l'exception des communes définies en tant que CDA. Conformément au projet de plan directeur sectoriel précité, toutes les communes non mentionnées dans l'annexe 2 ont été considérées comme des « Communes rurales », à l'exception des communes non mentionnées qui sont définies en tant que CDA d'ordre régional (Mémorial A – *N°106 du 19 juin 2014*).

43 Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), « *La croissance récente a profondément marqué notre territoire – Que devons-nous faire aujourd'hui pour l'aménager pour les générations futures* ? », Débat de Consultation à la Chambre des Députés, 28 Février 2018.

44 Loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – *N° 61 du 3 juin 1999*)

45 Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ; 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – *N° 160 du 6 septembre 2013*)

nagement du territoire[46]. La Chambre de Commerce estime que ceci explique en grande partie le **manque de progrès vers le modèle de répartition de la population** du PDAT, étant donné que le plan directeur sectoriel constitue l'instrument clé de la politique luxembourgeoise d'aménagement du territoire[47], notamment grâce à son potentiel d'établir des dispositions réglementaires juridiquement contraignantes auxquelles les communes doivent obligatoirement se conformer au niveau de leurs plans d'aménagement (PAG aussi bien que PAP).

Or, outre l'absence du plan directeur sectoriel « Logement » en tant que véritable outil de planification du schéma de répartition de la population, la Chambre de Commerce souligne que le manque de convergence vers le modèle du PDAT semble, à ses yeux, également être largement une résultante du **« Pacte logement 1.0 »**, comme ce dernier affichait sur certains points essentiels une **rupture avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire**.

L'article 1 de la loi modifiée relative au premier Pacte logement prévoyait un **objectif homogène et uniforme en matière de croissance démographique** pour l'ensemble des communes : par la signature d'une convention Pacte logement 1.0, chaque commune s'engageait en effet (indépendamment de sa situation géographique, de sa taille, de sa centralité ou de son accessibilité en matière de transports en commun) d'augmenter sa population résidente d'au moins **15% sur une période de 10 ans**, et la loi prévoyait même une obligation pour les communes de restituer (partiellement) la contribution financière du Pacte logement 1.0 à l'Etat en cas de non-atteinte de cet objectif d'accroissement démographique. Concernant plus particulièrement la **contribution financière**, l'article 2 de la loi modifiée relative au Pacte logement 1.0 prévoyait d'ailleurs qu'elle était fixée à **4.500 EUR par habitant supplémentaire au-dessus d'une croissance annuelle de 1% de la population** de la commune concernée.

Cette contribution financière faisait l'objet d'une **majoration de 70% pour les communes « CDA » et de 50% pour des communes jugées prioritaires**[48] (dénommées « IVL »), ce qui aboutissait bien à une répartition de l'enveloppe des contributions financières plus en phase avec la politique d'aménagement du territoire[49]. Or, en dehors de ces majorations, la Chambre de Commerce considère que le **Pacte logement 1.0** affichait, pour la plus grande partie, une **certaine déconnexion avec la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché**, avec des modalités de détermination des contributions financières et des formulations d'objectifs transmettant indirectement le message que chaque commune devrait viser un développement conséquent des infrastructures d'habitat, indépendamment de sa position stratégique au sein de la politique d'aménagement du territoire. Ceci risque d'être en contradiction avec **la concrétisation de la stratégie de long terme** de cette politique publique, sachant qu'elle a comme objectif de concentrer le développement aux endroits les plus appropriés du territoire national, y compris en coordonnant la dimension territoriale de certaines politiques sectorielles (dont également la politique du logement).

La Chambre de Commerce plaide aussi pour un **développement de l'offre de logements qui s'opère de façon coordonnée, stratégique et dans le respect strict des principes directeurs de la politique d'aménagement du territoire**, pour ne pas alimenter davantage une dynamique de développement incompatible avec la vision territoriale nationale future. Le **« Pacte logement » peut constituer un outil précieux** pour progresser en ce sens, mais uniquement sous certaines conditions. Il faut ainsi en particulier que la conception du « Pacte logement » soit, ***d'une part***, de nature à favoriser un pilotage du comportement du **niveau communal** à travers la mise en place d'incitations et d'objectifs cohérents en vue d'amener les différentes catégories de communes à s'insérer effectivement dans les orientations nationales de l'aménagement du territoire au Luxembourg, en conformité avec

---

46 Ainsi, les lois précitées de 1999 et de 2013 prenaient insuffisamment en compte certaines limites constitutionnelles. Parmi les droits / libertés / principes constitutionnellement protégés en question, l'on peut citer en particulier le droit de la propriété, la liberté du commerce et de l'industrie, l'autonomie communale ou encore la protection de l'environnement humain et naturel.

47 Chilla et Schulz (2012), « *L'aménagement du territoire au Luxembourg : défis, objectifs et instruments d'une politique émergente* », Revue Géographique de l'Est, vol. 52 / 3-4, 2012.

48 Les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil et sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire.

49 D'après le 3e monitoring du Pacte logement 1.0, sur l'ensemble des **379 millions EUR** de contributions accordées aux communes sur les exercices budgétaires 2008-2017, environ 223,5 millions (59,5%) étaient versées à des communes avec une convention de type « CDA », 84,5 millions (22,8%) à des communes avec une convention de type « IVL », 34 millions (8%) à des communes avec une convention de type « Standard » et 36,5 millions (9,70%) à des communes avec une convention de type « Rétroactivité ».

leur position stratégique. ***D'autre part***, à l'instar du Pacte logement 1.0, il faudrait également que la répartition des contributions financières étatiques soit en phase avec les stratégies territoriales en soutenant en particulier les communes qui, d'après la politique d'aménagement du territoire, devrait assumer des fonctions et missions territoriales plus importantes et supplémentaires par rapport aux autres communes.

En analysant l'approche et la conception du projet de **« Pacte logement 2.0 »** sous avis, la Chambre de Commerce regrette de constater que le projet de loi affiche, pour la plus grande partie, à nouveau une certaine **déconnexion avec la politique d'aménagement du territoire**. Elle marque cependant son accord avec l'idée du projet de soutenir les différentes communes par le biais d'un « conseiller logement ». Durant les dernières années, la refonte globale des PAG communaux a en effet clairement démontré que les communes ne disposent pas forcément toutes des capacités (techniques, financières, juridiques, etc.) nécessaires pour une maîtrise efficace de certains instruments d'aménagement du territoire, mais également pour mettre en œuvre rapidement des projets d'envergure destinés à l'habitat. La Chambre de Commerce note également avec satisfaction que le projet de loi ne formule plus un **objectif homogène en matière de croissance démographique** pour l'ensemble des communes, à contrario du Pacte logement 1.0, et qu'il ne prévoit pas non plus que **l'ampleur de l'enveloppe des dotations financières pour le *deuxième type* d'aide**, auxquelles les communes peuvent avoir accès, se détermine en fonction de la croissance démographique.

Pour le reste, la Chambre de Commerce déplore que le projet de loi se caractérise par **l'absence d'une véritable vision territoriale stratégique** pour ce qui concerne la localisation des infrastructures d'habitat. En complément des instruments d'aménagement du territoire, le projet de Pacte logement 2.0 représentait en effet à ses yeux une opportunité pour poser les premiers véritables jalons d'une **politique de développement territorial prioritaire cohérente et transversale des « centres de développement et d'attraction (CDA) »** en commençant par le logement, une occasion stratégique qui n'a cependant pas été saisie. En ce qui concerne les **2 types d'aides financières à destination du niveau communal**, la Chambre de Commerce note ainsi que le projet de loi prévoit des montants homogènes et uniformes pour toutes les communes, sans opérer une quelconque catégorisation des communes en fonction de leur rôle stratégique au sein de la politique d'aménagement du territoire. Il n'incite pas certaines communes prioritaires à s'investir plus largement dans la création de logements sur leur territoire par rapport à d'autres communes, et une **répartition des participations financières** qui soit en phase avec les stratégies territoriales n'est pas non plus prévue, ce que la Chambre de Commerce ne peut que regretter. Finalement, alors que l'exposé des motifs évoque explicitement que « *[L]e nouveau Pacte logement fixe les objectifs à l'horizon 2030* », la Chambre de Commerce constate qu'il n'est, à ce stade, pas prévu que cette fixation d'objectifs quantitatifs s'opère à travers le projet sous avis, étant donné que le projet de loi ne contient pas des objectifs chiffrés en matière d'accroissement démographique / en matière de création de logements pour les différentes communes.

Dans l'état actuel du projet sous avis, la Chambre de Commerce estime ainsi que le Pacte logement 2.0 ne pourra pas constituer un instrument à l'aide duquel le Luxembourg pourra répondre aux défis en matière d'aménagement du territoire sur le long terme qui menacent, déjà à présent, la qualité de vie territoriale ainsi que **l'attractivité globale** du pays.

2) *La mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant : des orientations qui restent trop vagues*

Pour accroître l'offre de logements (non-aidés ou aidés), l'offre de terrains à bâtir sur le marché doit forcément être plus vaste. Comme déjà évoqué *supra*, la Chambre de Commerce considère ainsi qu'un accroissement de l'offre de terrains peut, *d'un côté*, être atteint via des extensions des périmètres d'agglomération des PAG, mais également, *d'un autre côté*, par une **mobilisation accrue du potentiel foncier existant de terrains destinés à l'habitat**.

D'après les travaux de référence de l'Observatoire de l'Habitat sur le **potentiel foncier destiné à l'habitat**[50], ce dernier se compose de **2 types de terrains** disponibles :

- les ***Baulücken***, c'est-à-dire des « terrains vacants » dans le tissu urbanisé. Il s'agit de terrains entièrement viabilisés (sans la nécessité de procéder à des travaux supplémentaires de voirie) et localisés

50 Observatoire de l'Habitat (2019), « *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016* », Note n°22 de l'Observatoire de l'Habitat, février 2019.

dans une zone destinée à l'habitat. Si une commune dispose d'un PAG « mouture 2011[51] », ces terrains peuvent, en théorie, être mis en construction rapidement par le biais d'une simple autorisation de bâtir, puisque le dépôt d'un PAP « nouveau quartier » (ou son équivalent dans les anciennes moutures de PAG) n'est pas / plus nécessaire ;

- et, *en deuxième lieu*, les **« autres terrains »**. Cette catégorie englobe à la fois des terrains situés en seconde position ou qui requièrent des travaux additionnels de voirie et d'équipements collectifs, des surfaces situées dans des zones d'aménagement différé[52], mais aussi des terrains localisés dans des zones soumises à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier » (ou son équivalent dans les anciennes moutures de PAG).

Les données les plus récentes relatives à la **décomposition du potentiel foncier destiné à l'habitat entre ces 2 types de terrains** mettaient d'ailleurs en exergue que les ***Baulücken*** représentaient au total près d'un tiers (941 hectares) du potentiel foncier disponible pour l'habitat, des surfaces qui étaient d'ailleurs largement détenues (75,2%) par des personnes physiques (cf. tableau n°4).

Tableau n°4 : Répartition du potentiel foncier destiné à l'habitat selon le type de propriétaire en 2016 (en hectares)

Types de propriétaire	*Baulücken*	*Autres terrains*	*Total des terrains*
Personnes physiques	708	1114	1821
(Part relative détenue)	(75,2%)	(58,5%)	(64,0%)
Personnes morales	116	329	446
(Part relative détenue)	(12,4%)	(17,3%)	(15,7%)
Copropriétés	63	206	268
(Part relative détenue)	(6,6%)	(10,8%)	(9,4%)
Communes ou syndicats de communes	37	138	174
(Part relative détenue)	(3,9%)	(7,2%)	(6,1%)
Etat	6	17	23
(Part relative détenue)	(0,6%)	(0,9%)	(0,8%)
Fonds[53]	6	50	56
(Part relative détenue)	(0,7%)	(2,6%)	(2,0%)
SNHBM	4	52	56
(Part relative détenue)	(0,4%)	(2,7%)	(2,0%)
Propriétaires mixtes	0	0	0
(Part relative détenue)	(0,0%)	(0,0%)	(0,0%)
Propriétaires inconnus	1	0	1
(Part relative détenue)	(0,1%)	(0,0%)	(0,0%)
TOTAL	**941**	**1905**	**2846**
	(100,0%)	**(100,0%)**	**(100,0%)**

Source : Note n°22 de l'Observatoire de l'Habitat.

51 Conforme à la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – *N°159 du 29 juillet 2011*)

52 D'après le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune, « *[L]es zones d'aménagement différé constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Seules peuvent y être autorisés des dépendances et aménagements de faible envergure ainsi que des équipements publics et collectifs relatifs à la télécommunication, l'approvisionnement en eau potable et en énergie et à l'évacuation des eaux résiduaires et pluviales. Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme.* »

53 À savoir le Fonds du Logement, le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau du Kirchberg et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall.

Ces 941 hectares de ***Baulücken*** ne sont en revanche pas directement concernés par l'approche pour la création de logements abordables que prévoit le projet de loi sous avis, étant donné que la création s'opère à travers les seuils de déclenchement et les obligations en matière de « quotas de logements abordables » qui seront institués lors d'un dépôt d'un PAP « nouveau quartier ». L'approche du Pacte logement 2.0 s'applique ainsi sur la catégorie des **« autres terrains »**, et ce d'ailleurs seulement en partie : suivant la fiche financière jointe au projet de loi sous avis, le dépôt d'un PAP « nouveau quartier » s'avérerait ainsi seulement nécessaire pour 1.545 hectares des 1.905 hectares « d'autres terrains ». Ce sont d'ailleurs ces 1.545 hectares sur lesquels se base **l'estimation du potentiel de logements abordables** qui pourraient être créés par le biais du nouvel article 29*bis*, une approximation sommaire indiquant qu'environ **5.000 logements abordables** pourraient être développés en théorie au sein des 1.545 hectares recensés, le tout en tenant compte de la densité maximale autorisée prévue dans les PAG pour les surfaces en question.

Néanmoins, alors que l'approche du Pacte logement 2.0 pour la création de logements abordables se limite principalement à une partie des terrains du potentiel foncier, la Chambre de Commerce se permet de rappeler que la **mobilisation effective du potentiel foncier** pour l'habitat constitue, dans son ensemble, un préalable d'une importance cruciale. Cet objectif ne pourra cependant être atteint sans la mise en œuvre de mesures ciblées et concrètes visant à défavoriser la **rétention de l'ensemble des terrains**[54] destinés à l'accueil des infrastructures d'habitat, les surfaces étant pour la plus grande majorité détenues par des personnes physiques.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce note que le fait de « **mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant** » constitue un objectif explicite du projet de loi sous avis, et ce suivant l'article 1. En revanche, elle s'étonne que le projet de loi, son exposé des motifs et ses commentaires des articles restent, en grande partie, très **vagues par rapport aux mesures et aux instruments concrets** qui seront mis en œuvre ou soutenus à travers le Pacte logement 2.0.

L'exposé des motifs, par exemple, se contente d'évoquer que des « *[m]esures qui visent la création de structures facilitant la mobilisation de terrains […]* » seront prévues, sans que le projet ne détaille pour autant davantage ces propos. Sur le côté plus positif, la Chambre de Commerce note par contre que **l'état des lieux en matière des politiques du logement ainsi que les priorités futures** en la matière, qui devront être établis dans le cadre de l'élaboration du **PAL** par une commune, devront également intégrer le champ de la « mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ». Le commentaire des articles précise d'ailleurs que le domaine des logements non-occupés / vacants sera également couvert, ce dont elle ne peut que se féliciter.

Il n'en demeure pas moins que le projet de loi sous avis reste, pour la plus grande partie, assez flou en ce qui concerne les instruments de mobilisation concrets. Ainsi, au niveau des critères d'éligibilité pour les demandes de participations financières que les communes doivent soumettre afin d'avoir accès aux **dotations**[55] **du *deuxième type* d'aide**, le projet de loi sous avis prévoit que les communes peuvent, par exemple, bénéficier de participations pour des projets en lien avec des « *[a]cquisitions d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés […]*[56] », ou bien pour des projets ayant pour objet d'accroître « *[l]es ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains […]*[57] ». La Chambre de Commerce déplore le manque d'explications additionnelles, et elle se demande si ces dispositions se réfèrent à des opérations d'acquisition usuelles, ou bien à des acquisitions qui seraient liées à l'exercice du **droit de préemption** par les communes. L'usage de ce dernier outil a en effet été rendu en grande partie inopérant suivant certains jugements rendus par des juridictions administratives en 2020[58] et qui ont annulé, pour raison de non-conformité, des décisions d'exercice du droit de préemption par des acteurs publics sur des terrains constructibles.

---

54 À savoir de l'ensemble des *Baulücken* aussi bien que de l'ensemble des autres terrains évoqués.

55 La dotation financière forfaitaire initiale, les dotations financières pour logements conventionnés, ou les dotations financières pour logements de la gestion locative sociale

56 Projet situé dans la catégorie n°1 intitulée « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs ».

57 Projet situé dans la catégorie n°3 intitulée « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales ».

58 Arrêt de la cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg : Audience publique du 21 janvier 2020, N° 43240 du rôle ; Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg : Audience publique de vacation du 22 juillet 2020, N° 42595 du rôle.

La Chambre de Commerce constate en outre que le projet de Pacte logement 2.0 ne semble pas prévoir des initiatives dans le domaine de la **lutte contre la rétention du potentiel foncier**. Ainsi, alors qu'elle a déjà recommandé[59] de conditionner l'attribution (ou bien le montant) de la contribution financière versée par l'Etat dans le cadre du Pacte logement à un usage plus conséquent de certaines classes de l'impôt foncier et de la taxe de non-affectation à la construction par les communes, elle prend note que le projet de loi sous avis ne prévoit ni un tel mécanisme, ni des participations financières éventuelles à destination des communes dans un tel cas de figure. Pour ce qui concerne la **mobilisation des logements éventuellement inoccupés**, la Chambre de Commerce constate par ailleurs que des mesures particulières pour favoriser l'usage de la **taxe d'inoccupation** sur des immeubles bâtis ou des parties d'immeubles bâtis ne sont pas non plus envisagées, mais elle peut reconnaître que les dispositions du projet de loi relatives à la gestion locative sociale[60] pourraient induire les communes à inciter de façon plus conséquente certains propriétaires privés à mettre à disposition leurs logements inoccupés.

Pour que la mise en construction des surfaces disponibles et la lutte contre leur rétention ne devienne pas un point faible du Pacte logement 2.0, la Chambre de Commerce préconise ainsi que le projet sous avis soit complété. De surcroît, elle considère par ailleurs que des modifications devraient également être envisagées pour les modalités relatives au PAL. Dans son état actuel, le projet de loi prévoit en effet que le PAL couvre l'ensemble de la période de validité du Pacte logement 2.0, cette dernière s'étalant jusqu'au 31 décembre 2032. Or, étant donné qu'une **réforme de l'impôt foncier** fût récemment annoncée pour l'horizon 2023, une adaptation qui irait d'ailleurs de pair avec un remplacement ainsi qu'une simplification du **système de la taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles** d'après l'accord de coalition, la Chambre de Commerce estime que les communes devraient disposer de la possibilité de pouvoir adapter leur PAL. À ses yeux, une telle modification du programme pourrait par exemple avoir lieu par le biais d'un vote du conseil communal, ce qui donnerait la possibilité d'ajuster le PAL à l'aune des futures réformes qui auront lieu au niveau des instruments de lutte contre la rétention du potentiel foncier destiné à l'habitat à l'échelle nationale.

3) *Introduction d'un mécanisme de cession légal pour les fonds réservés aux logements abordables ou les logements réalisés : des modalités à revoir en profondeur*

Sur la base de « best practices » dans le domaine du logement en Autriche, le projet de loi sous avis ambitionne d'accélérer l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public**. Selon le commentaire des articles, ce dernier présenterait un **double avantage**. Il permettrait ainsi d'abord au Gouvernement d'être en mesure de mieux répondre, sur le moyen et long termes, à la croissance estimée du nombre futur potentiel de demandeurs de logements subventionnés. En outre, une fois que le parc public aurait atteint une certaine « masse critique », il pourrait constituer un levier des autorités publiques pour agir efficacement sur l'évolution des prix d'acquisition des immeubles destinés au logement au Grand-Duché.

Si la Chambre de Commerce reconnaît la nécessité de devoir augmenter **l'offre de logements locatifs subventionnés** pour des raisons de cohésion sociale, elle estime qu'il s'agit d'un élément parmi d'autres en vue de contenir les prix, et que d'autres instruments (allègement des procédures d'autorisation, instruments pour la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant, etc.) restent à ce stade toujours sous-utilisés. En outre, à ses yeux, une intervention publique imparfaitement dosée pourrait même être de nature à défavoriser une augmentation de l'offre de logements sur le marché privé et potentiellement aggraver la situation de pénurie au sein de ce segment en raison des nombreuses surfaces qui seraient accaparées par le secteur public. Le cas échéant, une telle évolution pourrait même favoriser une envolée des prix sur le marché privé dans le futur, totalement à rebours des objectifs poursuivis.

La Chambre de Commerce regrette que la définition du « logement abordable », retenue dans le projet de loi sous avis, soit de nature à exclure les acteurs privés, hormis pour la construction. À travers l'introduction d'un **mécanisme de cession légal**, le projet de loi sous avis prévoit en effet que des **logements abordables réalisés** devront être cédés à la commune / à l'Etat et ce à la **valeur fixée**

---

59 Chambre de Commerce (2018), « *Entreprise Luxembourg 4.0 : Pour une gouvernance publique innovante* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°20, novembre 2018.

60 Article 7, paragraphe (5) du projet de loi sous avis

d'après le prix de réalisation effectif, ce qui voudrait dire qu'il n'existera pas de possibilité pour les promoteurs privés de réaliser **un quelconque bénéfice**. Alternativement, le mécanisme de cession prévoit que les acteurs non publics peuvent procéder à la cession des fonds réservés aux logements abordables par le PAP « nouveau quartier », et ce à la valeur fixée d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé. Cette valeur engloberait aussi le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics.

La Chambre de Commerce estime que le manque de possibilité **pour les promoteurs privés de réaliser un bénéfice** pour la création des logements constitue une modalité qui est d'autant plus surprenante puisque les professionnels de l'immobilier ont formulé à maintes reprises leur disponibilité dans le passé pour s'investir dans un modèle de coopération « win-win ». Concernant les acteurs non publics, la Chambre de Commerce souligne d'ailleurs que le mécanisme de cession légal semble se caractériser par un **manque d'attractivité de la réalisation des logements par rapport à la simple cession des terrains**, et elle estime que cette configuration pourrait même s'avérer contreproductive pour les autorités dans leur ambition d'accélérer l'accroissement du parc immobilier public, compte tenu des capacités limitées des principaux promoteurs publics. En effet, alors que le Luxembourg ne dispose pas de données fiables sur le nombre annuel de logements subventionnés réalisés par le niveau communal[61], la Chambre de Commerce rappelle qu'en moyenne sur la période 2014-2019, le nombre de logements achevés par la SNHBM et le Fonds du Logement a été de 135 et de 88 unités respectivement.

Finalement, la Chambre de Commerce donne également à considérer que l'absence de bénéfice pour les logements abordables pourrait même contraindre certains acteurs privés à devoir augmenter le prix de vente des autres habitations construites pour le marché privé afin de compenser le manque de rendement, une évolution qui serait totalement à rebours de l'objectif poursuivi par les autorités. Elle plaide ainsi pour un **ajustement en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal** telles qu'actuellement prévues par le projet de loi sous avis, ou bien pour l'introduction d'un mécanisme de compensation tel que décrit à l'endroit du commentaire des articles de la Chambre de Commerce à l'égard du paragraphe (8) du nouvel article 29*bis*, introduit par l'article 10, point 1° du projet de loi sous avis.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 10, point 1° du projet de loi sous avis[62]

• *Concernant le paragraphe (1) du nouvel article 29bis*

Le paragraphe (1) du nouvel article 29*bis*, introduit par l'article 10, point 1° du projet de loi sous avis, précise ce que le projet de Pacte logement 2.0 entend par « logements abordables ». Le projet de loi sous avis se contente ainsi de renvoyer au terme de « logement à coût modéré » qui apparaît uniquement dans le chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement[63], ce que la Chambre de Commerce regrette au vu de la définition vague de cette notion.

La Chambre de Commerce plaide ainsi en faveur d'une définition plus claire et précise pour le « logement abordable ». Étant donné qu'elle s'oppose à ce que les logements abordables réalisés par des acteurs non publics fassent l'objet d'une cession au prix de réalisation effectif, la Chambre de Commerce attire d'ailleurs l'attention des auteurs sur la nécessité d'élaborer également une définition alternative et claire pour le prix de cession des logements abordables en cas de réalisation par des acteurs privés.

• *Concernant le paragraphe (3) du nouvel article 29bis*

Le paragraphe (3) du nouvel article 29*bis* prévoit que « *[L]es PAP « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle la surface construite brute à réserver aux logements abordables.* ***Ne font***

---

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

62 L'article 10, point 1° du projet de loi sous avis a comme objet d'insérer un nouvel article 29*bis* au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

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

pas l'objet d'une telle réservation les lots ou parcelles qui connaissent des contraintes importantes en matière d'exécution[64], susceptibles de générer des coûts disproportionnés *en matière de création de logements abordables. Les lots et parcelles visés au présent article ne peuvent connaître une affectation autre que le logement abordable.* »

D'après le commentaire des articles, ce paragraphe (3) a pour objectif de permettre aux autorités publiques de refuser une réservation pour le logement abordable de certaines surfaces données par un PAP « nouveau quartier ». Dans le cadre du **mécanisme de cession légal s'appliquant aux logements abordables réalisés ou aux surfaces réservées** à cette fin, le paragraphe (3) aurait ainsi comme but de mettre un instrument à la disposition des autorités publiques afin de pouvoir refuser de se voir céder des terrains qui pourraient être de nature à générer des **coûts et difficultés « disproportionnés » pour les promoteurs publics** lors de la réalisation des logements abordables. Les auteurs précisent d'ailleurs que lors de l'analyse de la conformité d'un projet de PAP par le conseil communal ou encore le Ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure d'adoption d'un PAP, **il pourra être procédé à un refus d'approbation d'un projet de plan s'il est contraire au paragraphe (3)** du nouvel article 29*bis*.

La Chambre de Commerce s'étonne que le projet de loi sous avis prévoie une telle disposition, et elle souhaite souligner qu'elle s'inquiète du caractère très vague des notions de « contraintes importantes en matière d'exécution » et de « coûts disproportionnés » qui sont utilisées au sein du paragraphe (3) du nouvel article 29*bis*, en particulier puisque les surfaces constructibles classées par un PAG se caractérisent habituellement par l'existence usuelle d'une certaine hétérogénéité quant aux coûts de viabilisation.

La Chambre de Commerce se permet dès lors d'exprimer son inquiétude par rapport à **l'insécurité juridique** pour l'ensemble des parties prenantes qui pourrait découler de l'usage de notions déterminantes aussi vagues au sein du paragraphe (3), en particulier au cas où un projet de PAP serait refusé par les autorités publiques pour seul motif de non-conformité au paragraphe (3) de l'article 29*bis*.

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet sous avis précisent qu'il ne pourra être procédé à un refus d'approbation d'un projet de PAP que s'il est manifestement contraire au paragraphe (3) du nouvel article 29*bis*. Or, dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce recommande soit de procéder à la formulation de définitions plus claires pour les 2 notions évoquées supra, soit de faire complètement abstraction du paragraphe (3) précité dans son entièreté.

• *Concernant le paragraphe (8) du nouvel article 29bis*

Le paragraphe (8) du nouvel article 29*bis* prévoit que « *[L]es dispositions relatives au* ***degré d'utilisation du sol*** *fixé par les PAG peuvent être* ***modifiées et complétées ponctuellement*** *par un PAP « nouveau quartier », sous réserve du respect des dispositions de l'article 2 (de la loi modifiée du 19 juillet 2004), que la surface construite brute maximale résultant des dispositions du PAG ayant trait au* ***degré d'utilisation du sol*** *ne soit pas dépassée d'une valeur correspondant à la* ***moitié de la surface réservée au logement abordable*** *et que les* ***valeurs relatives au degré d'utilisation du sol*** *ne soient augmentés de plus de 15%* ».

D'après le commentaire des articles, ce paragraphe (8) a pour objectif d'introduire un mécanisme qui permettrait, sous certaines conditions, de **modifier ponctuellement les coefficients relatifs au**

64 D'après le commentaire des articles, il s'agirait ici par exemple de contraintes découlant d'une topographie particulièrement raide ou encore d'une pollution du sol conséquente.

degré d'utilisation du sol (CUS[65] ; COS[66] ; CSS[67] ; DL[68]) d'un PAG[69], et ce par le biais de l'adoption d'un PAP « nouveau quartier ». En particulier, les auteurs avancent qu'un tel mécanisme pourrait en partie compenser l'impact résultant de l'introduction des nouvelles charges urbanistiques sous formes d'obligations de quotas de logements abordables, mais son but serait également d'inciter l'initiateur d'un projet à modifier les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol du PAG pour ainsi prévoir plus de logements abordables.

La Chambre de Commerce salue l'initiative sous-jacente à l'introduction du paragraphe (8) quant au fond, et elle considère que la volonté des autorités publiques d'élaborer un tel mécanisme constitue un aspect positif du projet de loi sous avis. En revanche, elle estime que **le mécanisme, tel qu'il a été conçu, nécessite des ajustements** notables, aussi bien sur le volet économique que sur le volet juridique.

Sur le plan économique, la Chambre de Commerce remarque que la conception actuelle du mécanisme ne semble pas tenir suffisamment compte des **interactions avec le paragraphe (2) du nouvel article 29*bis***, où les pourcentages de quotas de logements abordables se trouvent définis.

En cas d'augmentation des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol par une adoption d'un PAP « nouveau quartier », le commentaire des articles indique que le mécanisme permettrait à un initiateur de projet d'augmenter le **potentiel constructible** des terrains couverts par le PAP, ce qui reviendrait *de facto* à un accroissement quantitatif de la **surface construite brute**[70] à dédier au logement. Un promoteur privé disposerait dès lors également de la possibilité d'envisager une hausse du **nombre total d'unités de logement** prévues. Or, la Chambre de Commerce fait remarquer que la prédite augmentation des unités de logement pourrait justement, selon le cas de figure, s'avérer comme préjudiciable pour certains promoteurs privés en raison du **paragraphe (2) du nouvel article 29*bis***, où les taux de pourcentage du « quota de logement abordable » pour des nouveaux projets résidentiels sont justement déterminés **en fonction** du **nombre d'unités de logements total** que prévoit un PAP « nouveau quartier » (cf. tableau n°2).

D'après la compréhension de la Chambre de Commerce, la conception actuelle du mécanisme prévu au paragraphe (8) pourrait donc donner lieu à des situations contreproductives. Ainsi, si un promoteur privé prévoit un nouveau projet résidentiel qui pourrait donner lieu à **23-24 unités de logements** suivant le PAG en vigueur, la Chambre de Commerce estime que ce promoteur n'aurait aucun intérêt à **modifier les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol** pour planifier encore davantage **d'unités de logements**, ceci en raison du risque réel de « s'auto-imposer » un pourcentage de quota de logement abordable encore plus contraignant.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que le paragraphe (2) du nouvel article 29*bis* **ne prévoit pas que le nombre d'unités de logements supplémentaires**, qui

---

65 « *On entend par **''coefficient d'utilisation du sol (CSU)''** le rapport entre la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux et la surface totale du terrain à bâtir brut, pour autant que la hauteur d'étage moyenne ne dépasse pas 5 mètres. Pour tous les niveaux dont la hauteur moyenne d'étage est comprise entre 5 mètres et 10 mètres, la surface construite brute est multipliée par 2. Pour tous les niveaux dont la hauteur d'étage moyenne dépasse 10 mètres, la surface construite brute est multipliée par 3.* » (Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune).

66 « *On entend par **''coefficient d'occupation du sol (COS)''** le rapport entre la surface d'emprise au sol de la ou des constructions (au niveau du terrain naturel) et la surface du terrain à bâtir net.* » (Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune).

67 « *On entend par **''coefficient de scellement du sol (CSS)''** le rapport entre la surface de sol scellée et la surface du terrain à bâtir net.* » (Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune).

68 « *On entend par **''densité de logement (DL)''** le rapport entre le nombre d'unités de logement et le terrain à bâtir brut exprimé en hectares. Les logements intégrés, au sens de l'annexe II du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune ne sont pas pris en compte.* » (Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune).

69 D'après le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune, pour les zones définies aux articles 8 à 22 du règlement ainsi que pour les zones soumises à un PAP « nouveau quartier », la détermination du degré d'utilisation du sol est exigée.

70 D'après le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune, « *[O]n entend par **surface construite brute** la surface hors œuvre obtenue d'un bâtiment et des dépendances en additionnant la surface de tous les niveaux. Seules les surfaces non aménageables en sous-sol ou partiellement en sous-sol et sous combles ne sont pas prises en compte. Les surfaces non closes, notamment les loggias, les balcons et les carports, ne sont pas prises en compte pour le calcul de la surface construite brute* ».

pourrait être généré suite à une modification d'un PAG par le biais de l'adoption d'un PAP « nouveau quartier », ne soit pas pris en compte pour la détermination du pourcentage de quota de logement abordable, ce qui pourrait donc, à ses yeux, potentiellement pénaliser les projets de certains acteurs privés. Elle préconise donc qu'il ne soit pas tenu compte du **nombre d'unités de logements supplémentaires** précité pour la fixation du quota, et elle recommande de surcroît qu'il pourrait être envisagé, dans une optique de compensation, que le quota de logements abordables déterminé ne soit pas de nature à s'appliquer sur le potentiel constructible supplémentaire et sur la surface construite brute additionnelle à dédier au logement qui seraient générés suivant une modification des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol d'un PAG opérée par l'adoption d'un PAP « nouveau quartier ».

En parallèle, la Chambre de Commerce considère que le mécanisme prévu au paragraphe (8) du nouvel article 29*bis* se caractérise également par certaines incohérences sur le plan juridique.

Les auteurs du projet sous avis soulignent que le paragraphe (8) constitue une « *mesure exceptionnelle et dérogatoire à la trame qui guide toute la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain* », mais la Chambre de Commerce rappelle que l'article 25 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dispose explicitement que « *[L]e PAP **précise et exécute** les dispositions réglementaires du PAG concernant une zone ou partie de zone* », alors qu'aucune disposition de la loi ne prévoit qu'un PAP **peut effectivement modifier** le PAG. La Chambre de Commerce ne s'oppose pas à l'orientation de l'approche choisie par les auteurs, basée sur le principe novateur qu'un PAP pourrait être de nature à modifier un PAG dans le futur, mais elle estime que pour concrétiser cette nouvelle philosophie en toute sécurité juridique, une réforme plus large au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain s'avérerait nécessaire.

Des problèmes juridiques de nature similaire ont d'ailleurs également été soulevés par d'autres parties prenantes dans leurs avis relatifs au projet de loi n°7648 sous objet, étant donné que l'article 30 de loi modifiée du 19 juillet 2004, relatif à la procédure d'adoption du PAP, prévoit explicitement que le collège des bourgmestre et échevins est obligé de **vérifier la conformité** d'un projet de PAP avec le (projet) de PAG. Dans leurs avis, et dans un souci de sécurité juridique, certaines parties prenantes recommandaient ainsi d'étudier l'éventualité d'une possible introduction d'une « **procédure de modification allégée du PAG** ».

Alternativement, la Chambre de Commerce estime que les définitions des **coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol** pourraient aussi être revues, de manière à ce qu'ils ne s'appliquent pas au domaine du « logement abordable ». De cette façon, les professionnels de l'immobilier auraient la capacité de procéder à des augmentations de la hauteur de leurs constructions d'un étage qu'ils pourraient dédier au logement abordable, sans la nécessité de devoir procéder à des modifications des coefficients et des contenus des instruments d'aménagement du territoire du niveau communal.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/06

N° 7648[6]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

SOMMAIRE:

page

Amendements gouvernementaux

1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (2.4.2021)..... 1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux 2
3) Texte coordonné 13

*

DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(2.4.2021)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre du Logement, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi émargé tenant compte desdits amendements.

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

Le Ministre aux Relations avec le Parlement,
Marc HANSEN

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

Amendement 1

A l'article 2 du projet de loi, il est inséré un nouveau point 2° avec la teneur suivante :

« 2° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d' une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi; ».

Ad amendement 1

Le présent amendement entend répondre aux observations du Conseil d'Etat formulée à l'endroit de l'article 10 du projet de loi. En effet, il suggère *« de faire abstraction au paragraphe 1er de l'article sous examen des termes « on entend au présent article » qui pourraient laisser entendre que « les logements abordables » pourraient avoir une définition différente suivant le texte de foi visé, ce qui n'est pas, comme le Conseil d'État l'a compris, l'intention des auteurs ».* Ainsi, pour une meilleure sécurité juridique, il est proposé d'introduire la définition de la notion de logement abordable à l'article 2 du projet de loi afin d'avoir une seule définition qui s'applique à tout le projet de loi.

Par logement abordable il y a lieu de considérer ceux qui bénéficient d'aides à la construction d'ensembles (aides à la pierre) conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi que ceux qui bénéficient d'une aide étatique dans le cadre de la gestion locative sociale. Ceci garantit que les prédits logements soient effectivement attribués selon les conditions fixées dans les conventions relatives à l'attributions des aides précitées à ceux qui sont éligibles selon les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

L'article 10 sera également amendé en ce point afin de préciser que les logements abordables auxquels il fait référence ne se distinguent pas de ceux auxquels il est fait référence dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article précité ne concernera que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics.

Amendement 2

L'article 10 du projet de loi est amendé comme suit :

1° Le point 1° est remplacé comme suit :

« 1° A la suite de l'article 29, il est inséré un nouvel article 29*bis* qui prend la teneur suivante :

« Art. 29*bis*. Logement abordable

(1) ~~Par logements abordables, on entend au présent article, les logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979.~~ Le présent article s'applique à tout logement abordable, tel que défini à l'article 2 de la loi du jj mm 2021 relative au Pacte logement, dont un promoteur public, au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, assure l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs.

(2) Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins *10*~~dix~~ pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement~~,~~ sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins *15*~~quinze~~ pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Lorsque le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvre des fonds reclassés ~~d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation~~ d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte par une modification du plan d'aménagement général dont la procédure a

été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ~~qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022~~, la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables est portée :

1° à ~~trente~~20 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités ;

2° à ~~vingt~~15 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités ;

3° à ~~dix~~*10* pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 5 et 9 unités.

Le plan d'aménagement général donne des renseignements sur les fonds visés par les alinéas 3 et 4, dont le contenu sera défini dans un règlement grand-ducal.

(3) Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Ne font pas l'objet d'une telle réservation les lots ou parcelles qui connaissent des contraintes importantes en matière d'exécution, susceptibles de générer des coûts disproportionnés en matière de création de logements abordables.

~~Les lots et parcelles visés au présent article ne peuvent connaître une affectation autre que le logement abordable.~~

(4) ~~Les logements abordables réalisés conformément au paragraphe 2 ou les fonds réservés aux logements abordables sont cédés à la commune. Cette cession s'opère à la valeur définie au paragraphe 6 et est effectuée après l'achèvement des logements abordables ou, en cas de cession de fonds, après l'achèvement des travaux de voirie et d'équipements publics conformément au projet d'exécution prévu à l'article 35.~~ Les fonds réservés aux logements abordables ou, le cas échéant, les logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante sont cédés conformément aux dispositions respectivement du paragraphe 5 et 6 à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions représentant l'État conformément aux dispositions du paragraphe 7. Ce dernier peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune.

~~Les conditions ainsi que l'indemnité de la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables sont arrêtées dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.~~

~~La décision du conseil communal relative à l'approbation de la convention est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue dans le délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.~~

~~Le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement des prédits fonds ou des logements abordables.~~

~~La délibération portant renonciation à la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables du conseil communal est notifiée dans le délai d'un mois au ministre ayant le Logement dans ses attributions, qui décide de l'acquisition de ces logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables par l'Etat dans le délai de deux mois à compter de la réception de la délibération.~~

~~Les conditions ainsi que l'indemnité de la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et l'Etat.~~

~~En cas de renonciation à la cession par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, les dispositions du paragraphe 1er ne s'appliquent pas. Dans ce cas, les logements abordables ne peuvent cependant être cédés, loués ou mis à disposition qu'à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics. Les conditions et les prix de vente ou de location, sont arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire. La délibération portant approbation de la prédite convention est transmise au ministre qui statue dans le mois à compter de sa réception. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être~~

~~approuvée. Le cas échéant, les conditions et les prix de vente ou de location des prédits logements, peuvent être arrêtées dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.~~

~~(5) Aucun acte d'aliénation portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être signé avant l'approbation ministérielle des conventions visées au paragraphe 4, alinéas 2 et 7 ou de la conclusion de la convention visée au paragraphe 4, alinéa 6.~~

~~Les travaux de réalisation respectivement des logements abordables prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2, ou des logements abordables prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution, ne peuvent être exécutés qu'à partir du jour de l'approbation du ministre, des conventions visées au paragraphe 4, alinéas 2 et 7 ou de la conclusion de la convention visée au paragraphe 4, alinéa 6.~~

~~(6) La valeur des fonds, à céder conformément au paragraphe 4, est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est viabilisé.~~

~~Dans la fixation de cette valeur, il est tenu compte du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics visés à l'article 23. La plus-value présumée de ces travaux n'est pas prise en compte. La part du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics à prendre en compte est calculée en fonction de la part de la surface construite brute maximale réservée aux logements abordables.~~

~~La valeur des logements abordables, à céder conformément au paragraphe 4, est fixée d'après le prix de réalisation effectif.~~

~~Si les parties ne s'entendent pas sur la valeur des fonds à céder ou sur la valeur des logements abordables à céder, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties font appel à un arbitre. En cas de désaccord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des fonds concernés.~~

~~L'acte de désignation des experts et, le cas échéant, de l'arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.~~

(5) Les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables prévue au paragraphe 4 sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.

En contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation.

La délibération du conseil communal relative à la cession de fonds réservés aux logements abordables est transmise pour information au ministre dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération.

(6) Les modalités et la valeur de la cession des logements abordables, prévue au paragraphe 4, avec leur quote-part de fonds correspondante sont fixées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36. Les conventions précitées doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

La valeur de la cession des logements abordables tient compte du prix de réalisation et la quote-part de fonds correspondante est cédée conformément au paragraphe 5, alinéa 2.

Si les parties ne s'entendent pas sur la valeur des logements abordables à céder, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties font appel à un arbitre. En cas de désaccord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des fonds concernés.

L'acte de désignation des experts et, le cas échéant, de l'arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.

La délibération du conseil communal relative à la cession des logements abordables avec leur quote part de fonds correspondante à la commune est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue dans un délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.

(7) Par dérogation aux paragraphes 5 et 6, le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement de fonds réservés aux logements abordables ou de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. Dans ce cas, le ministre ayant le Logement dans ses attributions en est informé dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération. Le cas échéant, les dispositions prévues respectivement au paragraphe 5, alinéa 2 et au paragraphe 6, alinéas 2 à 4 s'appliquent.

Les modalités de la cession des fonds réservés aux logements abordables, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions.

Les modalités et la valeur de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions. La convention précitée doit également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

(8) Aucune autorisation de construire portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être délivrée avant respectivement la conclusion des conventions visées respectivement au paragraphe 5, alinéa 1er et paragraphe 7, alinéas 2 et 3 ou l'approbation ministérielle de la convention visée au paragraphe 6, alinéa 5.

~~(7)~~(9) Lors de tout remembrement urbain, les charges résultant des dispositions du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des apports des différents propriétaires.

~~(8) Les dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par les plans d'aménagement général peuvent être modifiées et complétées ponctuellement par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », sous réserve du respect des dispositions de l'article 2, que la surface construite brute maximale résultant des dispositions du plan d'aménagement général ayant trait au degré d'utilisation du sol ne soit pas dépassée d'une valeur correspondant à la moitié de la surface réservée au logement abordable et que les valeurs relatives au degré d'utilisation du sol ne soient augmentés de plus de quinze pour cent.~~

~~(9)~~(10) Si lors de l'exécution du plan d'aménagement particulier« nouveau quartier», un ou plusieurs lots ou parcelles réservés, conformément au paragraphe 3, appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les dispositions des paragraphes 4 et 5 ne s'appliquent pas pour les prédits lots ou parcelles. ». ».

2° Le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° A la suite de l'article 108*quater*, il est inséré un nouvel article 108*quinquies* qui prend la teneur suivante :

« **Art. 108*quinquies*.** Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » ~~dont la procédure est entamée à partir du 1er juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1er~~non visés à l'alinéa 2.

Les dispositions de l'article 29*bis* ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont la procédure est entamée ~~à partir du 1er juillet 2021~~six mois après la publication de la présente loi, sur base de l'article 30, alinéa 1er. ». ».

Ad Amendement 2

1. *ad point 1° (art. 10. point 1° (art. 29bis))*

– Paragraphe 1er de l'article 29*bis* nouveau

La modification au paragraphe 1er confère au futur article 29*bis* plus de précision en ce qui concerne la définition du logement abordable à prendre en compte pour l'application dudit article et fait suite à

l'avis du Conseil d'Etat et au premier amendement ci-dessous. Il précise que l'article 10 s'applique à tout logement abordable qui est attribué par un promoteur public à titre de location ou de vente. Afin d'éviter que le projet de loi laisse à interprétation que plusieurs définitions de la notion « logement abordable » sont possibles, il est proposé de renvoyer à l'article 2, nouveau point 2°. Ceci permet d'avoir une meilleure compréhension du dispositif, qui devient plus homogène avec l'ajout de cette nouvelle définition à l'article 2 de la loi en projet.

– Paragraphe 2 de l'article 29*bis* nouveau

Le Conseil d'Etat a estimé dans son avis rendu le 4 mars 2020 que le recours à la notion de « zone dédiée prioritairement à l'habitation » pourrait générer un risque de confusion avec les concepts existants comme il s'agissait d'une notion nouvelle. Afin de lever les doutes ainsi exprimés, les auteurs du projet de loi proposent de suivre l'avis du Conseil d'Etat et d'adapter au paragraphe 2, l'alinéa 3 en ce point. Les termes « d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation » sont alors remplacés par ceux de « d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte » afin de faire référence aux notions existantes de « zones d'habitation » et « zones mixtes », telles que définies au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

L'adaptation au niveau du paragraphe 2, alinéa 3, concerne également le remplacement des termes « qui entre en vigueur le 1er janvier 2022 » par ceux de « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ». En effet, il a été opté pour viser les plans d'aménagement général (PAG) dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la loi en projet et non pas ceux qui sont achevés au 1er janvier 2022. Ceci prolonge ainsi la phase transitoire pour prendre en compte certains retards procéduraux.

Ceci prend également en compte la date de publication de la loi dite « pacte logement 2.0 » qui aura lieu après le 1er janvier 2021, date initialement prévue par ses auteurs, bien que son entrée en vigueur soit maintenue à cette même date. En effet, il y a lieu de prendre en compte la date de publication comme point de départ au lieu de la date d'entrée en vigueur afin d'assurer aux acteurs du terrain, à savoir les promoteurs et les bureaux d'études, une certaine prévisibilité du nouveau dispositif pour enfin garantir l'applicabilité de l'article 29*bis*.

Ensuite, il y a encore lieu de constater que la survenance et la gestion de la pandémie liée à la COVID-19 ont eu un impact sur la gestion des affaires courantes des communes. Ceci est particulièrement vrai pour la refonte des PAG, qui actuellement prend un retard non négligeable. Or il importe, pour la raison évoquée ci-dessus, à ce que les projets de refonte des PAG ne soient, dans la mesure du possible, pas visés par les nouvelles servitudes urbanistiques résultant des dispositions des trois derniers alinéas du paragraphe 2.

Par ailleurs, le paragraphe 2 est complété par un nouvel alinéa.

Le nouvel alinéa 4 précise que le PAG doit obligatoirement renseigner sur les fonds visés par les alinéas 3 et 4. Cette information doit se trouver dès le début de la procédure dans le projet de PAG pour des raisons de sécurité juridique et de transparence pour l'administré, et en particulier, pour le propriétaire et tout acquéreur potentiel des fonds concernés comme la date d'entrée en vigueur du PAG n'est pas connu à ce stade. C'est également pour cette raison qu'il a été opté, à l'alinéa 3, pour remplacer les termes « entre en vigueur » par ceux de « la procédure a été entamée ». En effet, cette nouvelle disposition permettra aux auteurs des projets de PAG de les compléter dès leur entrée en procédure par ces indications particulièrement utiles.

Un règlement grand-ducal définira le contenu des renseignements visés.

– Paragraphe 3 de l'article 29*bis* nouveau

Le paragraphe 3, alinéa 1er, est amendé afin d'y préciser que le PAP doit renseigner pour chaque lot ou parcelle réservés pour la réalisation de logements abordables également le nombre de logements abordables. Cette précision est proposée pour des raisons de transparence et de sécurité juridique.

Plus encore, le dernier alinéa est supprimé. Ce dernier proscrivait toute mixité de fonctions sur un lot ou une parcelle réservés en vue de la réalisation de logements abordables. Or, un urbanisme durable et bien conçu requiert une mixité des fonctions, et ce conformément aux préceptes de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Bien que le respect de l'objectif relatif à la mixité des fonctions, telle que prescrite par l'article précité,

puisse généralement être garantie sans devoir procéder à une mixité des fonctions à l'échelle de la parcelle, il n'en reste pas moins que certains projets à morphologie urbaine requièrent une mixité des fonctions à une échelle plus fine. Ainsi, l'ancien libellé ne permettait pas la construction d'un immeuble destiné principalement à l'habitation abordable, mais qui disposerait au rez-de-chaussée d'une crèche ou de tout autre affectation complémentaire à l'habitation.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a estimé dans son avis du 4 mars 2021 que cet alinéa était à considérer comme étant superfétatoire et à supprimer.

– Paragraphe 4 de l'article 29*bis* nouveau

Le paragraphe 4 subit des modifications substantielles pour des raisons de lisibilité, et surtout de cohérence du dispositif. A l'article 29*bis* initial, le paragraphe 4 concernait la cession de fonds réservés aux logements abordables, mais aussi celle de logements abordables sans en préciser le processus exact. Or, le présent amendement procède à une adaptation substantielle en ce qui concerne les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables. Pour éviter toute confusion, divergence d'interprétation, et pour plus de sécurité juridique, le paragraphe 4, alinéa 1er, pose dorénavant le principe que la commune, sinon l'Etat, peut soit bénéficier de la cession des fonds réservés aux logements abordables, soit de celle relative aux logements abordables avec leur quote part de fonds correspondante. Il s'agit de deux possibilités de cession différentes, desquelles profite tout d'abord la commune conformément aux dispositions des paragraphes 5 (concerne la cession de fonds réservés aux logements abordables) et 6 (concerne la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante), et en cas de renonciation par cette dernière, l'Etat par le biais du ministre ayant le Logement dans ses attributions, qui peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune (Fonds du Logement, SNHBM) conformément aux dispositions du paragraphe 7.

Ainsi, pour une meilleure lisibilité, l'ancien paragraphe 4 est remplacé par un alinéa unique. Les anciens alinéas 2 à 6 sont alors remplacés et repris respectivement aux paragraphes 5 et 6.

L'ancien alinéa 7 est supprimé. En effet, cet alinéa n'a plus lieu d'être comme il supposait le cas d'espèce dans lequel, aussi bien l'Etat que la commune aurait renoncé à la cession des fonds pour quelque raison que ce soit.

Or, grâce aux nouvelles dispositions ci-dessus, l'Etat pourrait notamment recourir à un droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers, ce qui réduirait les incidences financières pour le budget de l'Etat de façon substantielle.

– Paragraphe 5 de l'article 29*bis* nouveau

Le paragraphe 5 concerne la cession de fonds réservés aux logements abordables avec leur quote part de fonds correspondante. L'alinéa 1er reprend en substance l'ancien paragraphe 4, alinéa 1er du projet initial, incluant des modifications mineures.

L'ancien paragraphe 4 disposait que les conditions de la cession étaient à arrêter dans la convention à conclure entre la commune et le propriétaire. Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la notion de « conditions » et a émis à ce titre une opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique. En effet, la question se posait si les conditions auxquelles le texte faisait référence étaient des conditions supplémentaires par rapport à celles définies dans le projet de loi ou si c'était les mêmes. Les auteurs sont d'accord avec les observations du Conseil d'Etat et ont préféré de faire usage de la notion de « modalités » au nouvel paragraphe 5 ainsi qu'aux paragraphes suivants au lieu de celle de « conditions » afin de lever l'opposition formelle.

En effet, les conditions de la cession sont déjà définies dans le projet de loi et ce sont les seules qui conditionnent la cession proprement dite.

Plus encore, il y a lieu de préciser que le texte distingue désormais les modalités s'appliquant à la cession des fonds réservés aux logements abordables et celles applicables à la cession des logements abordables avec leur quote-part de terrain.

Pour le premier cas, peu de modalités devront être définies dans la convention à conclure, comme le cadre de ladite cession est posé par le présent projet de loi. La convention concernée n'aura alors qu'à définir les moyens destinés à concrétiser la cession. Il en est différemment pour le deuxième cas. Afin de préciser les modalités de concrétisation pour la cession des logements abordables avec leur quote part de terrain correspondante, les auteurs du projet de loi proposent que la convention à conclure

entre le cédant et l'acquéreur soit accompagnée des plans de réalisation des prédits logements ainsi que d'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

L'alinéa 2 nouveau concerne la contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables.

Contrairement au projet de loi initial qui prévoyait une cession de fonds contre une indemnité financière, le présent amendement entend un échange de fonds contre une augmentation du degré d'utilisation du sol (surface construite brute et tous les autres coefficients de densité). Bien évidemment il est veillé à ce que cet échange soit équilibré, tenant compte de la valeur des contreparties de chacune des parties.

Il a été décidé d'opter pour un allègement de la charge financière pesant sur la main publique en vue de l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables par l'introduction d'une contrepartie visant à réduire d'une part l'impact financier de la prédite charge pour la main publique tout en garantissant à l'initiateur d'un plan d'aménagement particulier que ses droits ayant trait à la propriété privée soient sauvegardés à l'occasion de la cession prévue par l'article 29*bis* ainsi amendé. En effet, un échange équitable a lieu non seulement quand la contrepartie pour l'acquisition d'un fonds est de nature monétaire, mais aussi, et surtout, quand elle est en nature. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une augmentation du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement. En effet, les fonds réservés à des activités autres que le logement ne seront point cédés selon les dispositions du présent article, et partant ne nécessitent pas d'être visés par la contrepartie ainsi instaurée.

Dès lors, lors d'une procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier tombant sous le champ d'application de l'article 29*bis* ainsi amendé, en contrepartie à la cession de fonds réservés aux logements abordables, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement sera augmenté de 10%.

Le plan d'aménagement général fixe pour chaque zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier le degré d'utilisation du sol, à savoir son potentiel constructible. Ce potentiel constructible s'exprime sous forme de coefficients de densité (densité de logement [DL], coefficient d'utilisation du sol [CUS], coefficient d'occupation du sol [COS] et coefficient de scellement du sol [CSS]). Dès lors, l'augmentation du degré d'utilisation du sol, tel que prévu, vise notamment une augmentation de la surface construite brute dédiée au logement, voire des surfaces qui feront l'objet des opérations commerciales, et partant, servent de contrepartie à la cession des fonds. Cependant, la simple augmentation de cette surface construite brute mènerait à des logements de tailles trop importantes et parfois à des hauteurs de construction excessives. C'est pour ces raisons qu'il a été opté pour une augmentation généralisée des coefficients précités, permettant ainsi d'organiser, dans le cadre des plans d'aménagement particulier afférents, les surfaces construites brutes de sorte à garantir une intégration harmonieuse des nouveaux quartiers dans les tissus ruraux et urbains existants. C'est ainsi que lesdits coefficients se verront augmentés de 10%.

Quant à la fixation de la contrepartie précitée à 10%, il y a lieu de souligner que cette valeur résulte d'analyses effectuées par les auteurs du présent amendement gouvernemental sur base notamment de données traitées par l'observatoire de l'habitat. Cette fixation tient compte du constat que l'incidence foncière est suffisamment homogène dans une majorité de communes et un grand nombre de projets étudiées pour qu'il soit possible de raisonner avec un même mécanisme de compensation pour l'ensemble des cas visés. En outre la compensation est estimée sur base de projets dans lesquels le décalage entre l'acquisition du terrain et la commercialisation des logements se situait entre 24 ou 36 mois. Cela signifie d'un côté que la compensation est particulièrement avantageuse pour des projets dont les développeurs ont acquis les fonds à un moment antérieur et d'un autre côté que les développeurs vont pouvoir tenir compte de la compensation pour la plupart de leurs futurs projets. Ensuite, il importe de souligner qu'avec les dispositions actuellement en vigueur de l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ainsi qu'avec les nouvelles dispositions proposées par le projet de loi n° 7648, les propriétaires doivent d'ores et déjà prendre partiellement les contraintes dues à l'obligation de réserver 10%, voire 15%, de la surface construite brute aux logements abordables en charge financièrement. De même, une augmentation de la densité de construction permettra, lors des travaux de réalisation, de procéder à des économies d'échelle, ce qui implique une réduction générale des coûts de réalisation par unité de surface d'habitation commercialisable. Finalement, l'incidence foncière par unité de surface d'habitation sera également réduite, étant donné que le prix d'acquisition des terrains, et même de viabilisation, reste inchangé malgré l'augmentation de la densité de construction visée par la présente disposition.

Une compensation plus importante risquerait non seulement de mener vers une surcompensation de la cession des fonds destinés au logement abordable, mais de générer également des densités de constructions trop importantes et non compatibles avec les tissus urbains et ruraux limitrophes auxquels doivent s'insérer les projets concernés.

Par dérogation, aux dispositions de droit commun, le PAG ne devra pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Par analogie à l'article 108*bis* de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il s'agit d'une dérogation exceptionnelle et ponctuelle pour ne pas imposer aux communes de devoir modifier leur PAG. Il s'agit d'éviter toute charge administrative supplémentaire trop importante. De même, l'automatisme ainsi instauré en matière d'augmentation du potentiel constructible s'avère nécessaire pour garantir au cédant des fonds réservés au logement abordable qu'il puisse effectivement profiter de la contrepartie prévue par la présente disposition. Entamer une procédure d'adoption indépendamment de celle des plans d'aménagement particulier en question ne permettrait aucunement de remplir cet objectif. En effet, le mécanisme ainsi instauré garantit une contrepartie à l'issue de la procédure et la permet d'être menée à bon terme. Plus encore, procéder à la modification du PAG ne garantit pas d'aboutir en fin de procédure à une contrepartie, comme le résultat des décisions administratives est inconnu.

Finalement, il y a lieu de préciser qu'en ce qui concerne l'application du paragraphe 5, alinéa 2, lorsqu'on est en présence d'une cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante, il est tenu compte du même mécanisme pour ladite quote-part. La main publique ne sera ainsi tenue de payer uniquement le prix de réalisation du logement abordable qui sera érigé, le cas échéant, sur le fonds ainsi réservé.

L'exemple suivant permet, d'une part, d'illustrer le fonctionnement des dispositions portant sur la contrepartie de la cession des fonds réservés aux logements abordables prévue au paragraphe 5, alinéa 2 et, d'autre part, de justifier la fixation de l'augmentation de la surface construite brute (ci-après « SCB ») à 10%.

Les auteurs ont pris le soin de prendre en considération les statistiques récentes disponibles sur le marché immobilier du pays, sans pour autant se référer à un projet concret.

Cet exemple fictif tient compte des hypothèses suivantes :

– surface brute du terrain : 2,00 ha ;
– localisation : Commune limitrophe de la ville de Luxembourg ;
– coefficient d'utilisation du sol (« CUS ») défini au niveau du PAG : 0,75 ;
– prix moyen du terrain par SCB dans la commune: 1.452 € / m^2 SCB (source : LISER) ;
– prix de construction des Logements : 2.800 €/ m^2 SCB ;
– prix de viabilisation des terrains : 10.000€/are de terrain brut ;
– prix de vente moyen dans la commune concernée entre 2019 et 2020 : 7.990 €/ m^2 (source : LISER) ;
– marge bénéficiaire visée par le promoteur immobilier : 25%.

Il en résulte pour la commercialisation du projet que :

– quelque 10.500 m^2 de surface habitable nette peuvent être réalisés ;
– le prix du terrain s'élève à 109.000€/are ;
– le prix de réalisation de l'ensemble du quartier, y compris sa viabilisation, s'élève à environ 65.800.000 € ;
– le bénéfice visé initialement par le promoteur s'élève à environ 16.450.000 €.

Compte tenu des dispositions de l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004, tel qu'actuellement en vigueur, le prix de vente des logements dits à coût modéré peut raisonnablement être estimé à quelque 6.395 € / m^2 soit 20 % en dessous de la valeur du marché. Il est évident que ces prix ne peuvent guère être qualifiés de prix abordables pour les personnes répondant aux conditions d'octroi des aides individuelles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

En tenant compte des dispositions du projet de loi n°7648 et en cas de location de l'intégralité des logements abordables, dont la surface totale s'élève à 1.575 m^2 (15 % de la surface habitable nette dédiée au logement), les coûts d'investissements à porter par la main publique s'élèveraient à environ 9.870.000 €. En effet, le coût d'acquisition des logements s'élèverait dans le cas d'espèce à 6.267€ / m^2. Cette valeur, jugée encore trop élevée dans le cadre de la réalisation de logements abor-

dables, s'explique notamment par le fait que l'incidence foncière dans la commune précitée est particulièrement élevée (18,2% selon le LISER).

Les dispositions proposées par le présent amendement permettent ainsi de remédier à cette problématique, ceci, comme susmentionné, en offrant une augmentation du potentiel constructible en contrepartie de la cession des fonds réservés au logements abordables.

Ces dispositions impliquent que :

– le CUS à respecter par le plan d'aménagement particulier passe de 0,75, tel que prévu par le PAG à 0,83 ;
– la surface habitable nette totale est augmentée à 11.550 m^2 dont 1.733 m^2 seraient réservés à des logements abordables ;
– les coûts d'investissements pour les promoteurs publics ou l'Etat, en cas de mise en location de l'intégralité des logements abordables, s'élèveraient à 6.880.000€, c'est-à-dire à seulement 3.970€/m^2 pour les logements abordables ;
– l'investissement du promoteur immobilier serait d'environ 65.800.000€, tout en sachant qu'une part de l'investissement (construction de logements abordables et travaux de viabilisation) sera prise en charge par le promoteur publique ou l'État ;
– étant donné que le volume de l'opération immobilière sera plus important, les auteurs du projet estiment, dans le cadre du présent exemple, les économies d'échelles en matière de frais de construction à environ 20€/m^2 SCB ;
– le bénéfice du promoteur immobilier, compte tenu des frais d'investissements estimés de 62.800.000€, sera d'environ 25%, tel qu'initialement visé.

Pour conclure, le présent exemple fictif démontre que l'amendement permet de remédier efficacement à la problématique relative à l'incidence foncière lors des opérations immobilières, qui porte sérieusement préjudice à la réalisation de logements abordables, sans pour autant générer des contraintes excessives d'ordre financier pour les propriétaires et promoteurs immobiliers concernés.

L'alinéa 3 nouveau reprend l'ancien paragraphe 4, alinéa 3 et est relatif à la délibération du conseil communal en cas de cession des fonds précités. Le texte initial prévoyait une approbation ministérielle, ce qui se justifiait le cas échéant à cause de la valeur de la cession des fonds. Comme celle-ci ne fait plus appel à une contrepartie financière pour les raisons évoquées ci-dessus, l'approbation ministérielle ne se justifie plus. Dès lors, la délibération est transmise pour information au ministre ayant le Logement dans ses attributions.

– Paragraphe 6 de l'article 29*bis* nouveau

Il est probable que les lots et parcelles réservés à la réalisation de logements abordables n'accueilleront pas uniquement des logements abordables. Il est alors possible que ces derniers soient soumis au régime de la copropriété. Afin de tenir compte de cette possibilité, le nouveau paragraphe 6, alinéa 1er, précise que les logements abordables concernés devront être cédés avec leur quote-part de millièmes des fonds correspondante.

Contrairement à la rédaction initiale (ancien paragraphe 4, alinéa 1er), le nouveau paragraphe 6 permet désormais l'aliénation de logements abordables par le biais d'une vente en état futur d'achèvement. En effet, l'ancien libellé disposant que la cession de logements abordables ne pouvait avoir lieu qu'après achèvement de ces derniers et la cession de fonds qu'après l'achèvement des travaux de voirie et d'équipements publics, ne le permettait pas. Or, ceci constituait un frein inutile aux investissements respectivement tant des promoteurs privés que publics, qui retarderait toutes les transactions immobilières concernées.

Par ailleurs, l'alinéa 1er précise que les conventions de cession relative aux logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante doivent contenir au moins les plans de réalisation des logements abordables ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement. Ceci offre une certaine transparence au bénéfice des acquéreurs, mais aussi une meilleure sécurité juridique pour les contractants quant aux modalités exactes de la cession. De cette manière, les contractants se trouvent sur un pied d'égalité et disposent des mêmes informations en ce qui concerne le détail et la qualité des travaux à réaliser. Il est également important qu'avant toute cession de logements

abordables, les contractants puissent comprendre les modalités de fixation de l'indemnité de cession, qui se basent sur les informations contenues dans les plans de réalisation et dans le cahier des charges.

L'alinéa 2 concerne la valeur de la cession des logements abordables. Il s'agit en partie de l'ancien paragraphe 6, alinéa 3. Celle-ci tiendra compte du prix de réalisation sur base des éléments contenus dans les plans de réalisation et dans le cahier des charges. Les quotes-parts de fonds correspondant aux logements abordables quant à eux font l'objet de la contrepartie déterminée au paragraphe 5, alinéa 2.

Au paragraphe 6, les alinéas 3 et 4 nouveaux reprennent l'ancien paragraphe 6, alinéas 4 et 5.

Au paragraphe 6, l'alinéa 5 nouveau concerne la délibération du conseil communal relative à la cession des logements abordables (par analogie au paragraphe 5, alinéa 3 nouveau, ancien paragraphe 4, alinéa 3).

– Paragraphe 7 de l'article 29*bis* nouveau

Le nouveau paragraphe 7, alinéa 1er reprend l'ancien paragraphe 4, alinéas 4 et 5 et concerne le cas de la renonciation par la commune soit à la cession de fonds réservés aux logements abordables, soit à celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En effet, l'Etat ne peut bénéficier des cessions précitées que si la commune y renonce.

L'alinéa 2 nouveau traite plus spécifiquement le cas de la cession des fonds précités au bénéfice de l'Etat. Le cas échéant, les modalités de la cession sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions. Il s'agit par conséquent de l'ancien paragraphe 4, alinéa 6.

L'alinéa 3 nouveau concerne la cession de logements abordables au bénéfice de l'Etat. Outre les précisions de l'aliéna 2, il détermine, par analogie au paragraphe 6, alinéa 1er nouveau, que les conventions à conclure entre le propriétaire et l'Etat, représenté par la ministre ayant le Logement dans ses attributions, doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

– Paragraphe 8 de l'article 29*bis* nouveau

Le nouveau paragraphe 8 concerne l'ancien paragraphe 5 de l'article 29*bis* initial lequel disposait que « Aucun acte d'aliénation portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être signé avant l'approbation ministérielle des conventions visées au paragraphe 4, alinéas 2 et 7 ou de la conclusion de la convention visée au paragraphe 4, alinéa 6. ».

Ceci s'inscrivait dans la continuité de l'ancien libellé du paragraphe 4, alinéa 1er.

Or, comme mentionné ci-avant, un tel libellé empêchait une vente en état futur d'achèvement. Par ailleurs, cela impliquait l'intervention du notaire, intervention qui aurait pu avoir des effets sur la procédure en termes de temps. Avec l'amendement proposé, on se situe au moment de la concrétisation des travaux. Ceci, évite non seulement l'intervention d'un acteur supplémentaire à côté du cessionnaire et de l'acquéreur avant l'approbation ministérielle, mais simplifie les démarches d'un point de vue administratif. Le présent amendement concrétise alors la volonté de maintenir une certaine simplification administrative dans tout le processus.

L'ancien paragraphe 7 devient le nouveau paragraphe 9 suite à l'ajout des nouveaux paragraphes 5 et 6.

L'ancien paragraphe 8 quant à lui est supprimé, dû à l'introduction du nouvel alinéa 2 au paragraphe 5. Il est référé au commentaire y afférant. Le paragraphe subséquent est à renuméroter.

2. *ad point 2° (art. 10, point 3° (art. 108quinquies))*

Pour les modifications au point 2° il est fait référence au commentaire relatif aux adaptations faites à l'article 10, point 1° (art. 29*bis*, paragraphe 2, alinéa 3). Il s'agit de prévoir une transition raisonnable au bénéfice des acteurs concernés à partir de la publication de la loi pacte logement 2.0 afin de leur garantir le temps nécessaire pour procéder aux adaptations utiles. Ceci leur offre une certaine prévisibilité, transparence, mais aussi une sécurité juridique.

Par ailleurs, l'ordre des alinéas est à inverser, comme proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021.

Amendement 3

A l'article 12, point 2°, du projet de loi, la lettre b) est complétée par une dernière phrase avec la teneur suivante:

« Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29*bis*, paragraphe 5, et de l'article 108*quinquies* de la loi précitée du 19 juillet 2004, une contrepartie complémentaire peut être allouée au propriétaire pour la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables lorsque la surface construite brute précitée dépasse les pour cents prévus à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. La contrepartie complémentaire est déterminée dans une convention à établir entre respectivement le propriétaire et la commune ou entre le propriétaire et l'Etat. ».

Ad Amendement 3

L'article 12 du projet de loi n° 7648, point 2°, la lettre b) est complétée par une dernière phrase afin d'assurer la compatibilité des dispositions du nouvel article 29*bis* avec celles prévues à l'article 11 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et afin d'éviter qu'une inégalité entre parties existe dans le cadre de l'exécution des cessions précitées.

Dès lors, lorsqu'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombe dans le champ d'application du futur article 108*quinquies*, alinéa 1er, de la loi précitée du 19 juillet 2004, et prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, la loi précitée du 17 avril 2018 prévoit qu'au moins 30 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables. Dans ce cas, la contrepartie prévue à l'article 29*bis* amendé peut ne pas suffire. En effet, l'augmentation du potentiel constructible à hauteur de 10 pour cent permet de compenser une cession de fonds réservés aux logements abordables dans les cas prévus à l'article 29*bis*, paragraphe 2, du présent projet de loi.

Pour compenser l'éventuelle inégalité d'exécution en cas de réservation de fonds supérieure aux taux prévus à l'article 29*bis*, paragraphe 2, du présent projet de loi, la cession des fonds réservés au logement abordable pourrait donner lieu à une contrepartie complémentaire. Celle-ci peut être de nature financière ou en nature, et notamment consister en une augmentation de la surface construite brute ou en un échange de fonds.

En principe, la contrepartie complémentaire sera déterminée dans la convention à établir entre le propriétaire et la commune, sinon entre le propriétaire et l'Etat, qui porte sur la cession des fonds réservés aux logements abordables. Or il peut s'avérer utile, ou même nécessaire, de déterminer cette contrepartie en amont de la convention portant sur la cession précitée. Ceci est notamment le cas lorsque la contrepartie complémentaire représente une augmentation supplémentaire du potentiel constructible.

L'article 12 du projet de loi fait par ailleurs l'objet de modifications de nature légistique ou matérielle, soulevés par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021, qui ne nécessitent pas de commentaires particuliers. Celles-ci se trouvent dans le texte coordonné, annexé ci-joint.

*

TEXTE COORDONNE

Art. 1er – Le Pacte logement

(1) Il est instauré un programme de coopération, ci-après désigné par le « Pacte logement », entre l'État et les communes ayant comme objectifs :

a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;

b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;

c) d'améliorer la qualité résidentielle.

(2) L'État est autorisé à accorder des participations financières aux communes afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris sous le paragraphe 1er.

(3) Le Pacte logement prend fin au 31 décembre 2032.

Art. 2 – Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

1° « ministre » : le ministre ayant le Logement dans ses attributions ;

2° **« logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi ;**

~~2°~~ **3°** « Convention initiale » : la convention telle que définie à l'article 3 ;

~~3°~~ **4°** « Convention de mise en œuvre » : la convention telle que définie à l'article 4 ;

~~4°~~ **5°** « Programme d'action local logement » : le programme d'action tel que défini à l'article 5 ;

~~5°~~ **6°** « Conseiller logement » : le conseiller tel que défini à l'article 6.

Art. 3 – La Convention initiale

(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre.

La Convention initiale donne droit à la commune à une participation financière aux prestations du Conseiller logement. La commune s'engage à élaborer avec l'appui du Conseiller logement un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement.

(2) La Convention initiale est établie pour une durée de douze mois. Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.

La Convention initiale prend fin de plein droit au moment de la signature d'une Convention de mise en œuvre.

Art. 4 – La Convention de mise en oeuvre

(1) Toute commune dont le Programme d'action local logement a été adopté par le Conseil communal peut conclure une Convention de mise en œuvre avec l'État représenté par le ministre.

La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'État aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de son Programme d'action local logement.

(2) La commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement. Le bilan indique également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État et comprend un décompte financier par projet.

Ce bilan est établi au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le premier bilan à établir peut couvrir la période s'écoulant entre le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre et le 31 décembre de l'année subséquente.

(3) La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. Avant cette date, les contractants peuvent mettre un terme à la convention d'un commun accord ou en cas de faute grave d'une des parties.

En cas de résiliation de la Convention de mise en œuvre pour faute grave dans le chef de la commune, la commune perd le droit à la participation financière de l'État aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement, pour le montant non encore utilisé de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7.

Art. 5 – Le Programme d'action local logement

(1) Le Programme d'action local logement établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard.

(2) L'état des lieux et les priorités du Programme d'action local logement sont établis dans les cinq domaines suivants :

a) le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle ;

b) la création de logements abordables et durables ;

c) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ;

d) l'amélioration de la qualité résidentielle ;

e) les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4 paragraphe 2.

Le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes.

Art. 6 – Le Conseiller logement

(1) Pendant la durée de la Convention initiale, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

(2) Pendant la durée de la Convention de mise en œuvre, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Cette mission d'assistance couvre :

a) la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du Programme d'action local logement;

b) l'élaboration et la soumission des bilans annuels prévus à l'article 4 paragraphe 2.

(3) Toute personne agissant comme Conseiller logement doit obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'État.

La formation initiale est fixée à 30 heures de formation. La formation continue est fixée à 16 heures de formation par année civile.

Un règlement grand-ducal fixe les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du Conseiller logement ainsi que les modalités d'organisation des cours et les matières enseignées lors de la formation initiale et de la formation continue.

(4) La participation financière aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention initiale ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 240 heures prestées, ni le plafond de vingt-cinq mille euros.

La participation financière annuelle aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention de mise en œuvre ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 380 heures prestées, ni le plafond de quarante-deux mille euros. Lorsqu'une Convention de mise en œuvre est signée au cours d'une année, les plafonds pour la première année sont calculés au prorata des mois restants de l'année.

La participation financière aux prestations du Conseiller logement est payée sur base d'un ou plusieurs décomptes précis reprenant les heures prestées par le Conseiller logement, établis au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les prestations ont été effectuées.

La Convention de mise en œuvre peut prévoir le paiement d'acomptes au cours de l'année.

Art. 7 – Détermination de la dotation financière

(1) Toute commune ayant signé une Convention de mise en œuvre se voit attribuer une dotation financière définissant le plafond des participations financières pour les projets qu'elle entend réaliser conformément à l'article 1er.

La dotation financière de chaque commune est alimentée selon les dispositions du présent article sous réserve que les conditions posées par la Convention de mise en œuvre soient respectées.

(2) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention initiale se voient attribuer une dotation forfaitaire unique de vingt-cinq euros par habitant résidant sur le territoire de la commune, avec un minimum de cent mille euros et un plafond de cinq cent mille euros par commune. Cette dotation unique est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

Le nombre d'habitants pour déterminer la dotation forfaitaire unique est déterminé sur base du registre national des personnes physiques, tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au 31 décembre 2020.

(3) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cette dotation est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

(4) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix-neuf mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficient d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation est attribuée soit au 31 janvier de l'année, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est signée au cours de l'année.

(5) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de deux mille cinq cent euros pour tout logement se situant sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

La dotation est attribuée par le ministre soit au 31 mars de l'année au plus tard, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée.

(6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par *logement* un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.

(7) La dotation financière telle que définie au présent article et non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034.

Art. 8 – Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :

a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;

ii) cohésion sociale ;

iii) infrastructures sportives et culturelles ;

iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;

v) équipements des services techniques communaux ;

c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous le point b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;

b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;

c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;

d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;

c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;

d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins *vingt-cinq* pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

(4) La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées.

Art. 9 – Dispositions financières

Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

La prise en charge des participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi n'est applicable que dans les limites des ressources disponibles au Fonds spécial de soutien au développement du logement conformément au programme pluriannuel des dépenses du fonds prévu à l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2020.

L'avoir du Fonds spécial de soutien au développement du logement au titre de la présente loi au moment de la liquidation de tous les engagements y relatifs pourra servir à la liquidation de dépenses engagées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Le ministre dresse annuellement sur base du bilan annuel prévu à l'article 4, paragraphe 2 un rapport de mise en œuvre du Pacte logement et un rapport financier des projets réalisés dans le cadre de la présente loi.

Sur base de ces bilans annuels, le ministre dresse tous les quatre ans un rapport intermédiaire de la mise en œuvre du Pacte logement et de son impact financier afin de procéder à une évaluation des effets de la présente loi.

Art. 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1° A la suite de l'article 29, il est inséré un nouvel article 29*bis* qui prend la teneur suivante:

« Art. 29*bis*. Logement abordable

(1) ~~Par logements abordables, on entend au présent article, les logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979.~~Le présent article s'applique à tout logement abordable, tel que défini à l'article 2 de la loi du jj mm 2021 relative au Pacte logement, dont un promoteur public, au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, assure l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs.

(2) Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins *10*~~dix~~ pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins *15*~~quinze~~ pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Lorsque le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvre des fonds reclassés ~~d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation~~ d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte par une modification du plan d'aménagement général dont la procédure a été entamée six

mois après la date de publication de la présente loi ~~qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022~~, la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables est portée :

4° à ~~trente~~20 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités ;

5° à ~~vingt~~15 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités ;

6° à ~~dix~~*10* pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 5 et 9 unités.

Le plan d'aménagement général donne des renseignements sur les fonds visés par les alinéas 3 et 4, dont le contenu sera défini dans un règlement grand-ducal.

(3) Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Ne font pas l'objet d'une telle réservation les lots ou parcelles qui connaissent des contraintes importantes en matière d'exécution, susceptibles de générer des coûts disproportionnés en matière de création de logements abordables.

~~Les lots et parcelles visés au présent article ne peuvent connaître une affectation autre que le logement abordable.~~

(4) ~~Les logements abordables réalisés conformément au paragraphe 2 ou les fonds réservés aux logements abordables sont cédés à la commune. Cette cession s'opère à la valeur définie au paragraphe 6 et est effectuée après l'achèvement des logements abordables ou, en cas de cession de fonds, après l'achèvement des travaux de voirie et d'équipements publics conformément au projet d'exécution prévu à l'article 35.~~ Les fonds réservés aux logements abordables ou, le cas échéant, les logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante sont cédés conformément aux dispositions respectivement du paragraphe 5 et 6 à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions représentant l'État conformément aux dispositions du paragraphe 7. Ce dernier peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune.

~~Les conditions ainsi que l'indemnité de la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables sont arrêtées dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.~~

~~La décision du conseil communal relative à l'approbation de la convention est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue dans le délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.~~

~~Le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement des prédits fonds ou des logements abordables.~~

~~La délibération portant renonciation à la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables du conseil communal est notifiée dans le délai d'un mois au ministre ayant le Logement dans ses attributions, qui décide de l'acquisition de ces logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables par l'Etat dans le délai de deux mois à compter de la réception de la délibération.~~

~~Les conditions ainsi que l'indemnité de la cession des logements abordables ou des fonds réservés aux logements abordables sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et l'Etat.~~

~~En cas de renonciation à la cession par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, les dispositions du paragraphe 1er ne s'appliquent pas. Dans ce cas, les logements abordables ne peuvent cependant être cédés, loués ou mis à disposition qu'à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics. Les conditions et les prix de vente ou de location, sont arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire. La délibération portant approbation de la prédite convention est transmise au ministre qui statue dans le mois à compter de sa réception. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée. Le cas échéant, les conditions et les prix de vente ou de location des prédits logements, peuvent être arrêtées dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.~~

~~(5) Aucun acte d'aliénation portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être signé avant l'approbation ministérielle des conventions visées au paragraphe 4, alinéas 2 et 7 ou de la conclusion de la convention visée au paragraphe 4, alinéa 6.~~

~~Les travaux de réalisation respectivement des logements abordables prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2, ou des logements abordables prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution, ne peuvent être exécutés qu'à partir du jour de l'approbation du ministre, des conventions visées au paragraphe 4, alinéas 2 et 7 ou de la conclusion de la convention visée au paragraphe 4, alinéa 6.~~

~~(6) La valeur des fonds, à céder conformément au paragraphe 4, est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est viabilisé.~~

~~Dans la fixation de cette valeur, il est tenu compte du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics visés à l'article 23. La plus-value présumée de ces travaux n'est pas prise en compte. La part du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics à prendre en compte est calculée en fonction de la part de la surface construite brute maximale réservée aux logements abordables.~~

~~La valeur des logements abordables, à céder conformément au paragraphe 4, est fixée d'après le prix de réalisation effectif.~~

~~Si les parties ne s'entendent pas sur la valeur des fonds à céder ou sur la valeur des logements abordables à céder, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties font appel à un arbitre. En cas de désaccord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des fonds concernés.~~

~~L'acte de désignation des experts et, le cas échéant, de l'arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.~~

(5) Les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables prévue au paragraphe 4 sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.

En contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation.

La délibération du conseil communal relative à la cession de fonds réservés aux logements abordables est transmise pour information au ministre dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération.

(6) Les modalités et la valeur de la cession des logements abordables, prévue au paragraphe 4, avec leur quote-part de fonds correspondante sont fixées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36. Les conventions précitées doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

La valeur de la cession des logements abordables tient compte du prix de réalisation et la quote-part de fonds correspondante est cédée conformément au paragraphe 5, alinéa 2.

Si les parties ne s'entendent pas sur la valeur des logements abordables à céder, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties font appel à un arbitre. En cas de désaccord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des fonds concernés.

L'acte de désignation des experts et, le cas échéant, de l'arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.

La délibération du conseil communal relative à la cession des logements abordables avec leur quote part de fonds correspondante à la commune est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue

dans un délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.

(7) Par dérogation aux paragraphes 5 et 6, le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement de fonds réservés aux logements abordables ou de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. Dans ce cas, le ministre ayant le Logement dans ses attributions en est informé dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération. Le cas échéant, les dispositions prévues respectivement au paragraphe 5, alinéa 2 et au paragraphe 6, alinéas 2 à 4 s'appliquent.

Les modalités de la cession des fonds réservés aux logements abordables, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions.

Les modalités et la valeur de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions. La convention précitée doit également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

(8) Aucune autorisation de construire portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être délivrée avant respectivement la conclusion des conventions visées respectivement au paragraphe 5, alinéa 1er et paragraphe 7, alinéas 2 et 3 ou l'approbation ministérielle de la convention visée au paragraphe 6, alinéa 5.

~~(7)~~(9) Lors de tout remembrement urbain, les charges résultant des dispositions du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des apports des différents propriétaires.

~~(8) Les dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par les plans d'aménagement général peuvent être modifiées et complétées ponctuellement par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », sous réserve du respect des dispositions de l'article 2, que la surface construite brute maximale résultant des dispositions du plan d'aménagement général ayant trait au degré d'utilisation du sol ne soit pas dépassée d'une valeur correspondant à la moitié de la surface réservée au logement abordable et que les valeurs relatives au degré d'utilisation du sol ne soient augmentés de plus de quinze pour cent.~~

~~(9)~~(10) Si lors de l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », un ou plusieurs lots ou parcelles réservés, conformément au paragraphe 3, appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les dispositions des paragraphes 4 et 5 ne s'appliquent pas pour les prédits lots ou parcelles. »

3° A l'article 37, alinéa 4, la première phrase est remplacée comme suit:

« Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires sont réglés. ».

4° A la suite de l'article 108*quater*, il est inséré un nouvel article 108*quinquies* qui prend la teneur suivante :

« Art. 108*quinquies*. Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » ~~dont la procédure est entamée à partir du 1er juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1er~~non visés à l'alinéa 2.

Les dispositions de l'article 29*bis* ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont la procédure est entamée ~~à partir du 1er juillet 2021~~six mois après la publication de la présente loi, sur base de l'article 30, alinéa 1er. ».

Art. 11. Modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes

Les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes sont abrogés.

Art. 12. Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

1° L'article 1er, paragraphe 2, point 15°, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est modifié comme suit :

« *15°* définir des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain »

2° A l'article 11, paragraphe 2, point 9°, le texte est modifié comme suit :

« *9°* imposer que :

a) par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points *14° et 15°, consacre au moins 30 pour cent de la surface construite brute destinée au logement :*

– à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et

– à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30*ter* de la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) ~~ou,~~ par exception à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombant dans le champ d'application de l'article 108*quinquies*, alinéa *1er, de la loi précitée du 19 juillet 2004* qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14° et 15°, au moins *30* pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29*bis*, paragraphe 5, et de l'article 108*quinquies* de la loi précitée du 19 juillet 2004, une contrepartie complémentaire peut être allouée au propriétaire pour la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables lorsque la surface construite brute précitée dépasse les pour cents prévus à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. La contrepartie complémentaire est déterminée dans une convention à établir entre respectivement le propriétaire et la commune ou entre le propriétaire et l'Etat. ».

Art. 13 – Modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

1° L'article 2 est complété *in fine* par le libellé suivant:

« Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

2° L'article 3 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« 14° les projets mis en œuvre par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

3° L'article 4 est complété *in fine* par le libellé suivant:

« 3° par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXX relative au Pacte logement. ».

Art. 14 – Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement ».

Art. 15 – Entrée en vigueur
La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2021.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/07

N° 7648[7]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

SOMMAIRE:

page

Amendements adoptés par la Commission du Logement

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (12.4.2021) 1

2) Texte coordonné 11

*

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(12.4.2021)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 32(2) de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, amendements adoptés par la Commission du Logement lors de ses réunions du 29 mars, 1er et 2 avril 2021.

Le texte coordonné joint tient également compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

*

REMARQUE PRELIMINAIRE

Les propositions de texte du Conseil d'État que la commission a faites siennes sont soulignées dans le texte. Les propositions d'amendement de la Commission du Logement sont **marquées en gras et soulignées**. ***Les propositions d'amendement du Gouvernement sont en plus en italique.***

*

Observations d'ordre légistique

La Commission du Logement suit le Conseil d'État.

Remarque concernant l'article 1er

L'article 1er garde sa teneur initiale à l'exception d'une modification de texte suggérée par le Conseil d'État.

« Art. 1er – Le Pacte logement

(1) Il est instauré un programme de coopération, ci-après ~~désigné par le~~ « Pacte logement », entre l'État et les communes ayant comme objectifs :

a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;

b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;

c) d'améliorer la qualité résidentielle.

(2) L'État est autorisé à accorder des participations financières aux communes afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris sous le paragraphe 1er.

(3) Le Pacte logement prend fin au 31 décembre 2032. »

Amendement 1 concernant l'article 2

Le présent amendement entend répondre à l'opposition formelle et aux observations formulées par le Conseil d'État à l'égard des articles 1er et 2 du projet initial. Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'État avait demandé de définir les termes utilisés dans le projet de loi et notamment ceux repris dans la formulation des objectifs du Pacte Logement 2.0. Ainsi, en ajoutant des définitions précises à l'article 2, le texte de loi en projet apporte la sécurité juridique nécessaire tel que demandé par le Conseil d'État.

Sont ainsi définies les notions de « logement durable », « potentiel foncier », « potentiel résidentiel existant » et « qualité résidentielle ».

La définition de « logement abordable » est introduite dans le texte du projet de loi dans le cadre d'un *amendement gouvernemental*.

En ce qui concerne la qualité résidentielle, celle-ci se compose de la qualité résidentielle des logements et de la qualité résidentielle de l'habitat. La qualité résidentielle des logements est déterminée par des critères d'habitabilité et de salubrité tels qu'ils sont fixés dans la loi du 20 décembre 2019. La qualité résidentielle de l'habitat est déterminée par la fonctionnalité et l'attractivité des espaces publics et privés à proximité des logements. Les dimensions constitutives sont :

- la dimension environnementale et écologique, c'est-à-dire le calme, la qualité de l'air, le microclimat ou encore l'absence de nuisances ;
- la dimension sociale et culturelle, c'est-à-dire les interactions sociales, la sécurité, la qualité urbanistique du quartier ;
- la dimension infrastructurelle, c'est-à-dire la qualité et la proximité des équipements publics et de sports et de loisirs ainsi que de services et de commerces.

Il est proposé de remplacer, à l'article 2 du projet de loi, les points 1 à 5 par le libellé suivant :

(amendement gouvernemental)

« 1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14*octies* de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ou sous-occupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle. »

Remarque concernant l'article 2

Pour ce qui est de la définition du terme « ministre », le Conseil d'État propose de l'intégrer dans l'article 3. La Commission du Logement suit le Conseil d'État.

L'article 2, tel qu'amendé, prend la teneur qui suit. Le libellé du texte amendé tient également déjà compte de *l'amendement gouvernemental* du 2 avril 2021.

Art. 2 – Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

~~1° « ministre » : le ministre ayant le Logement dans ses attributions ;~~

~~2° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi ;~~

~~3° « Convention initiale » : la convention telle que définie à l'article 3 ;~~

~~4° « Convention de mise en œuvre » : la convention telle que définie à l'article 4 ;~~

~~5° « Programme d'action local logement » : le programme d'action tel que défini à l'article 5 ;~~

~~6° « Conseiller logement » : le conseiller tel que défini à l'article 6.~~

1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14*octies* de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ou sous-occupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle. »

Amendements 2, 3 et 4 concernant l'article 3

1° Au paragraphe 1er, alinéa 1er les termes « ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre » » sont insérés *in fine*.

2° Au paragraphe 1er, alinéa 2, les termes « Dans le cadre de l'exécution de la convention, » sont insérés au début de la 2e phrase.

3° Au paragraphe 1er, alinéa 2, le terme « l'appui » est remplacé par ceux de « le soutien technique et administratif ».

4° Au paragraphe 2, les termes « Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois » sont remplacés par ceux de « Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2. »

Commentaire

Les modifications entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 4 mars 2021.

Sont précisés l'étendue et le fonctionnement de la collaboration entre la commune et le conseiller logement. En outre, il est précisé que le conseiller logement apporte son soutien technique et administratif à la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

Par ailleurs, les modalités de prorogation de la Convention initiale ont été supprimées de l'article et seront intégrées dans l'article 5 du projet de loi tel que proposé par le Conseil d'État.

Dans sa version amendée, l'article 3 se lit comme suit :

« Art. 3 – La Convention initiale

(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre ».

La Convention initiale donne droit à la commune à une participation financière aux prestations du Conseiller logement. **Dans le cadre de l'exécution de la convention,** la commune s'engage à élaborer avec ~~**l'appui**~~ **le soutien technique et administratif** du Conseiller logement un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement.

(2) La Convention initiale est établie pour une durée de douze mois. ~~**Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.**~~ **Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2.**

La Convention initiale prend fin de plein droit au moment de la signature d'une Convention de mise en œuvre. »

Remarque concernant l'article 4 paragraphe 1er, alinéa 2

Le Conseil d'État s'est interrogé sur la portée de la contribution de la commune qui reste peu précise. Il préférerait l'expression « s'engage à mettre en œuvre le Programme d'action local logement ». La Commission du Logement suit le Conseil d'État.

Au paragraphe 1er, dernier alinéa, dernière phrase, les termes « à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de » sont remplacés par ceux de « à mettre en œuvre », conformément à la proposition du Conseil d'État.

Amendement 5 concernant l'article 4, paragraphe 2

Le Conseil d'État suggère, pour faciliter la lisibilité de la loi en projet sous examen, de préciser le recours à l'outil informatique mis à leur disposition par l'État pour l'établissement du bilan annuel à l'endroit de l'article sous examen, et de ne mentionner à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, que le recours à cet outil au regard du Programme d'action local logement.

Le paragraphe 2 est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel. ».

Amendement 6 concernant l'article 4, paragraphe 3

Au paragraphe 3, alinéa 1er, dernière phrase, les termes « d'une des parties » sont remplacés par ceux de « commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention ».

Amendement 7 concernant l'article 4, paragraphe 3

Par ailleurs, cet amendement donne suite à l'observation du Conseil d'État et adapte la terminologie de « en cas de faute grave d'une des parties » à la terminologie employée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en introduisant dans le projet de loi l'expression « faute grave dans l'exécution du contrat ».

L'article 4 amendé se lit comme suit :

« **Art. 4 – La Convention de mise en œuvre**

(1) Toute commune dont le Programme d'action local logement a été adopté par le Conseil communal peut conclure une Convention de mise en œuvre avec l'État représenté par le ministre.

La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'État aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage ~~à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de~~ à mettre en œuvre son Programme d'action local logement.

(2) La commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement. Le bilan indique également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État et comprend un décompte financier par projet.

Ce bilan est établi au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le premier bilan à établir peut couvrir la période s'écoulant entre le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre et le 31 décembre de l'année subséquente.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel.

(3) La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. Avant cette date, les contractants peuvent mettre un terme à la convention d'un commun accord ou en cas de faute grave commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention ~~d'une des parties~~.

En cas de résiliation de la Convention de mise en œuvre pour faute grave dans le chef de la commune, la commune perd le droit à la participation financière de l'État aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement, pour le montant non encore utilisé de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7. »

Amendement 8 concernant l'article 5, paragraphe 1er

Le Conseil d'État a demandé dans son avis de préciser le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement et de prévoir les modalités en cas de collaboration entre plusieurs communes. Le présent amendement complète dès lors l'article 5 du projet de loi par un nouvel alinéa qui apporte des précisions quant à la durée d'élaboration du Programme d'action local logement.

Ainsi, la commune dispose d'une durée de douze mois pour établir son Programme d'action local logement ; cette durée pourra être prorogée une fois sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.

Le paragraphe 1er est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune. ».

Amendement 9 concernant l'article 5, paragraphe 2

Le paragraphe 2 est amendé comme suit pour tenir compte des suggestions du Conseil d'État :

A l'alinéa 2, les termes « La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2. » sont remplacés par ceux de « La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement. ».

Amendement 10 concernant l'article 5, paragraphe 3

Par le biais de cet amendement, il est précisé que même dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, chaque commune devra signer individuellement une Convention initiale et une Convention de mise en œuvre avec l'État.

L'alinéa 3 est complété par une dernière phrase qui prend la teneur suivante :

« Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre. ».

L'article 5 amendé se lit comme suit :

« Art. 5 – Le Programme d'action local logement

(1) Le Programme d'action local logement établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard.

Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune.

(2) L'état des lieux et les priorités du Programme d'action local logement sont établis dans les cinq domaines suivants :

a) le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle ;

b) la création de logements abordables et durables ;

c) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ;

d) l'amélioration de la qualité résidentielle ;

e) les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

~~La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2.~~ **La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement.**

Le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes. **Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre. »**

Amendement 11 concernant l'article 6, paragraphe 1er

Le présent amendement entend répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État, étant donné que la détermination des compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement est une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux articles 99 et 103 de la Constitution.

Le présent amendement introduit dès lors un nouveau paragraphe 1er à l'article 6 du projet de loi qui détermine les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de conseiller logement. Il est par ailleurs précisé que le conseiller logement peut être une personne physique ou morale.

Il est proposé d'amender l'article 6 comme suit :

1° Il est inséré un nouveau paragraphe 1er avec la teneur suivante :

« (1) Pour pouvoir exercer la fonction de conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement. ».

Remarque :

Suite à l'ajout du nouveau paragraphe 1er, les paragraphes subséquents sont à renuméroter.

Amendement 12 concernant l'article 6, paragraphe 4 renuméroté

Le paragraphe renuméroté 4 est amendé comme suit :

1° A l'alinéa 1er, les termes « Toute personne agissant comme » sont remplacés par celui de « Le ».

2° A l'alinéa 3, les termes « les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du conseiller logement ainsi que » sont supprimés.

Commentaire

Ces modifications s'imposent suite à l'insertion du paragraphe 1er nouveau.

Dans sa version amendée, l'article 6 se lit comme suit :

« Art. 6 – Le Conseiller logement

(1) Pour pouvoir exercer la fonction de Conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le Conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement.

~~(1)~~(2) Pendant la durée de la Convention initiale, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

~~(2)~~(3) Pendant la durée de la Convention de mise en œuvre, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Cette mission d'assistance couvre :

a) la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du Programme d'action local logement ;

b) l'élaboration et la soumission des bilans annuels prévus à l'article 4 paragraphe 2.

~~(3)~~(4) ~~Toute personne agissant comme~~ Le Conseiller logement doit obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'État.

La formation initiale est fixée à 30 heures de formation. La formation continue est fixée à 16 heures de formation par année civile.

Un règlement grand-ducal fixe ~~les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du Conseiller logement ainsi que~~ les modalités d'organisation des cours et les matières enseignées lors de la formation initiale et de la formation continue.

~~(4)~~(5) La participation financière aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention initiale ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 240 heures prestées, ni le plafond de vingt-cinq mille euros.

La participation financière annuelle aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention de mise en œuvre ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 380 heures prestées, ni le plafond de quarante-deux mille euros. Lorsqu'une Convention de mise en œuvre est signée au cours d'une année, les plafonds pour la première année sont calculés au prorata des mois restants de l'année.

La participation financière aux prestations du Conseiller logement est payée sur base d'un ou plusieurs décomptes précis reprenant les heures prestées par le Conseiller logement, établis au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les prestations ont été effectuées.

La Convention de mise en œuvre peut prévoir le paiement d'acomptes au cours de l'année. »

Amendement 13 concernant l'article 7

Le Conseil d'État demande au législateur de faire abstraction, au paragraphe 2, du terme « habitant » et de se référer plutôt à la notion de « résidence habituelle », telle que consacrée à l'article 18, alinéa 1er, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Le présent amendement modifie la terminologie du texte du projet de loi afin de l'adapter à la terminologie de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

À l'alinéa 2 du même paragraphe, les termes « d'habitants » sont remplacés par ceux de « de personnes physiques ».

Le texte amendé de l'article 7 se lit comme suit :

« Art. 7 – Détermination de la dotation financière

(1) Toute commune ayant signé une Convention de mise en œuvre se voit attribuer une dotation financière définissant le plafond des participations financières pour les projets qu'elle entend réaliser conformément à l'article 1er.

La dotation financière de chaque commune est alimentée selon les dispositions du présent article sous réserve que les conditions posées par la Convention de mise en œuvre soient respectées.

(2) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention initiale se voient attribuer une dotation forfaitaire unique de vingt-cinq euros par ~~habitant résidant~~ **personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune,** avec un minimum de cent mille euros et un plafond de cinq cent mille euros par commune. Cette dotation unique est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

Le nombre **de personnes physiques** ~~d'habitants~~ pour déterminer la dotation forfaitaire unique est déterminé sur base du registre national des personnes physiques, tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au 31 décembre 2020.

(3) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cette dotation est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

(4) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix-neuf mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficient d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation est attribuée soit au 31 janvier de l'année, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est signée au cours de l'année.

(5) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de deux mille cinq cent euros pour tout logement se situant sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

La dotation est attribuée par le ministre soit au 31 mars de l'année au plus tard, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée.

(6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.

(7) La dotation financière telle que définie au présent article et non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034. »

Article 8

En tenant compte d'une adaptation légistique suggérée par le Conseil d'État, l'article est désormais libellé comme suit :

« Art. 8 – Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :

a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;

ii) cohésion sociale ;

iii) infrastructures sportives et culturelles ;

iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;

v) équipements des services techniques communaux ;

~~a)~~ c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous ~~le point~~ la lettre b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;

b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;

c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;

d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;

c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;

d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées. »

Remarque concernant l'article 9

L'article 9 garde sa teneur initiale.

Article 10

Cet article fait l'objet d'une proposition d'amendement gouvernemental.

Amendement 14 concernant l'article 11

L'article 11 du projet de loi est amendé comme suit :

1° L'alinéa 1er est précédé d'une numérotation « 1° »

2° Il est inséré un nouvel alinéa 2 avec la teneur suivante :

« 2° A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. » ».

Commentaire

Le présent amendement modifie l'intitulé de citation de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. En effet, le Conseil d'État avait, dans son avis du 4 mars 2021, estimé que l'intitulé de la loi précitée du 22 octobre 2008 ne concordera désormais plus avec le dispositif de cette loi et doit, de ce fait, être adapté en insérant une disposition afférente dans l'acte modificatif.

L'article 11 amendé se lit comme suit :

« **Art. 11. Modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes**

1° Les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes sont abrogés.

2° A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. ». »

Article 12

Cet article fait l'objet d'un amendement gouvernemental.

Remarque concernant l'article 13

L'article 13 reste inchangé.

Amendement 15 concernant l'article 14

L'article 14 concerne l'intitulé de citation. Au regard des considérations générales du Conseil d'État à l'égard de l'intitulé de la loi et la nécessité de pouvoir distinguer de façon plus précise les intitulés de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes, il est proposé d'insérer à l'article 14 du projet de loi, le complément « 2.0 » derrière le terme « logement ».

L'article 14 amendé se lit comme suit :

« Art. 14 – Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement **2.0** ».

Amendement 16 concernant l'article 15

L'article 15 du projet de loi est amendé comme suit :

Les termes « entre en vigueur le » sont remplacés par « produit ses effets au ».

L'amendement modifie l'entrée en vigueur de la loi en projet afin de tenir compte de la mise en vigueur rétroactive.

L'article 15 amendé se lit comme suit :

« Art. 15 – Entrée en vigueur

La présente loi ~~entre en vigueur le~~ **produit ses effets au** 1er janvier 2021. »

*

Au nom de la Commission du Logement, je vous saurais gré, Monsieur le Président, de soumettre les propositions d'amendements à l'avis du Conseil d'État.

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement ainsi qu'à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

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

a) la loi modifiée du 19 Juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Art. 1er – Le Pacte logement

(1) Il est instauré un programme de coopération, ci-après ~~désigné par le~~ « Pacte logement », entre l'État et les communes ayant comme objectifs :

a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;

b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;

c) d'améliorer la qualité résidentielle.

(2) L'État est autorisé à accorder des participations financières aux communes afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris sous le paragraphe 1er.

(3) Le Pacte logement prend fin au 31 décembre 2032.

Art. 2 – Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

~~1° « ministre » : le ministre ayant le Logement dans ses attributions ;~~

~~2° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi ;~~

~~3° « Convention initiale » : la convention telle que définie à l'article 3 ;~~

~~4° « Convention de mise en œuvre » : la convention telle que définie à l'article 4 ;~~

~~5° « Programme d'action local logement » : le programme d'action tel que défini à l'article 5 ;~~

~~6° « Conseiller logement » : le conseiller tel que défini à l'article 6.~~

1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14*octies* de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ou sous-occupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle. »

Art. 3 – La Convention initiale

(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre ».

La Convention initiale donne droit à la commune à une participation financière aux prestations du Conseiller logement. **Dans le cadre de l'exécution de la convention,** la commune s'engage à élaborer avec **~~l'appui~~ le soutien technique et administratif** du Conseiller logement un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement.

(2) La Convention initiale est établie pour une durée de douze mois. **~~Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.~~ Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2.**

La Convention initiale prend fin de plein droit au moment de la signature d'une Convention de mise en œuvre.

Art. 4 – La Convention de mise en œuvre

(1) Toute commune dont le Programme d'action local logement a été adopté par le Conseil communal peut conclure une Convention de mise en œuvre avec l'État représenté par le ministre.

La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'État aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage ~~à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de~~ à mettre en œuvre son Programme d'action local logement.

(2) La commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement. Le bilan indique également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État et comprend un décompte financier par projet.

Ce bilan est établi au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le premier bilan à établir peut couvrir la période s'écoulant entre le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre et le 31 décembre de l'année subséquente.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel.

(3) La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. Avant cette date, les contractants peuvent mettre un terme à la convention d'un commun accord ou en cas de faute grave commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention ~~d'une des parties~~.

En cas de résiliation de la Convention de mise en œuvre pour faute grave dans le chef de la commune, la commune perd le droit à la participation financière de l'État aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement, pour le montant non encore utilisé de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7.

Art. 5 – Le Programme d'action local logement

(1) Le Programme d'action local logement établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard.

Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune.

(2) L'état des lieux et les priorités du Programme d'action local logement sont établis dans les cinq domaines suivants :

a) le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle ;

b) la création de logements abordables et durables ;

c) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ;

d) l'amélioration de la qualité résidentielle ;

e) les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

~~La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2.~~ **La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement.**

Le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes. **Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre.**

Art. 6 – Le Conseiller logement

(1) Pour pouvoir exercer la fonction de Conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le Conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement.

~~(1)~~(2) Pendant la durée de la Convention initiale, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

~~(2)~~(3) Pendant la durée de la Convention de mise en œuvre, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Cette mission d'assistance couvre :

a) la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du Programme d'action local logement ;

b) l'élaboration et la soumission des bilans annuels prévus à l'article 4 paragraphe 2.

~~(3)~~(4) ~~Toute personne agissant comme~~ Le Conseiller logement doit obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'État.

La formation initiale est fixée à 30 heures de formation. La formation continue est fixée à 16 heures de formation par année civile.

Un règlement grand-ducal fixe ~~les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du Conseiller logement ainsi que~~ les modalités d'organisation des cours et les matières enseignées lors de la formation initiale et de la formation continue.

~~(4)~~(5) La participation financière aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention initiale ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 240 heures prestées, ni le plafond de vingt-cinq mille euros.

La participation financière annuelle aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention de mise en œuvre ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 380 heures prestées, ni le plafond de quarante-deux mille euros. Lorsqu'une Convention de mise en œuvre est signée au cours d'une année, les plafonds pour la première année sont calculés au prorata des mois restants de l'année.

La participation financière aux prestations du Conseiller logement est payée sur base d'un ou plusieurs décomptes précis reprenant les heures prestées par le Conseiller logement, établis au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les prestations ont été effectuées.

La Convention de mise en œuvre peut prévoir le paiement d'acomptes au cours de l'année.

Art. 7 – Détermination de la dotation financière

(1) Toute commune ayant signé une Convention de mise en œuvre se voit attribuer une dotation financière définissant le plafond des participations financières pour les projets qu'elle entend réaliser conformément à l'article 1er.

La dotation financière de chaque commune est alimentée selon les dispositions du présent article sous réserve que les conditions posées par la Convention de mise en œuvre soient respectées.

(2) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention initiale se voient attribuer une dotation forfaitaire unique de vingt-cinq euros par ~~habitant résidant~~ **personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune,** avec un minimum de cent mille euros et un plafond de cinq cent mille euros par commune. Cette dotation unique est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

Le nombre **de personnes physiques** ~~d'habitants~~ pour déterminer la dotation forfaitaire unique est déterminé sur base du registre national des personnes physiques, tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au 31 décembre 2020.

(3) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cette dotation est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

(4) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix-neuf mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficient d'une participation financière sur base d'une convention

signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation est attribuée soit au 31 janvier de l'année, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est signée au cours de l'année.

(5) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de deux mille cinq cent euros pour tout logement se situant sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

La dotation est attribuée par le ministre soit au 31 mars de l'année au plus tard, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée.

(6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.

(7) La dotation financière telle que définie au présent article et non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034.

Art. 8 – Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :

a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;

ii) cohésion sociale ;

iii) infrastructures sportives et culturelles ;

iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;

v) équipements des services techniques communaux ;

~~a)~~ c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous ~~le point~~ la lettre b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;

b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;

c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;

d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;

c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;

d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées.

Art. 9 – Dispositions financières

Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

La prise en charge des participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi n'est applicable que dans les limites des ressources disponibles au Fonds spécial de soutien au développement du logement conformément au programme pluriannuel des dépenses du fonds prévu à l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2020.

L'avoir du Fonds spécial de soutien au développement du logement au titre de la présente loi au moment de la liquidation de tous les engagements y relatifs pourra servir à la liquidation de dépenses engagées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Le ministre dresse annuellement sur base du bilan annuel prévu à l'article 4, paragraphe 2 un rapport de mise en œuvre du Pacte logement et un rapport financier des projets réalisés dans le cadre de la présente loi.

Sur base de ces bilans annuels, le ministre dresse tous les quatre ans un rapport intermédiaire de la mise en œuvre du Pacte logement et de son impact financier afin de procéder à une évaluation des effets de la présente loi.

Art. 10. Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit :

1° A la suite de l'article 29, il est inséré un nouvel article 29*bis* qui prend la teneur suivante :

« Art. 29*bis*. Logement abordable

(1) Le présent article s'applique à tout logement abordable, tel que défini à l'article 2 de la loi du jj mm 2021 relative au Pacte logement, dont un promoteur public, au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, assure l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs.

(2) Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 15 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Lorsque le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvre des fonds reclassés d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte par une modification du plan d'aménagement général dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi, la part de la surface construite brute de ces fonds à réserver à la réalisation de logements abordables est portée :

1° à 20 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités ;

2° à 15 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités ;

3° à 10 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 5 et 9 unités.

Le plan d'aménagement général donne des renseignements sur les fonds visés par les alinéas 3 et 4, dont le contenu sera défini dans un règlement grand-ducal.

(3) Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Ne font pas l'objet d'une telle réservation les lots ou parcelles qui connaissent des contraintes importantes en matière d'exécution, susceptibles de générer des coûts disproportionnés en matière de création de logements abordables.

(4) Les fonds réservés aux logements abordables ou, le cas échéant, les logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante sont cédés conformément aux dispositions respectivement du paragraphe 5 et 6 à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions représentant l'État conformément aux dispositions du paragraphe 7. Ce dernier peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune.

(5) Les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables prévue au paragraphe 4 sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.

En contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation.

La délibération du conseil communal relative à la cession de fonds réservés aux logements abordables est transmise pour information au ministre dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération.

(6) Les modalités et la valeur de la cession des logements abordables, prévue au paragraphe 4, avec leur quote-part de fonds correspondante sont fixées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36. Les conventions précitées doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

La valeur de la cession des logements abordables tient compte du prix de réalisation et la quote-part de fonds correspondante est cédée conformément au paragraphe 5, alinéa 2.

Si les parties ne s'entendent pas sur la valeur des logements abordables à céder, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties font appel à un arbitre. En cas de désaccord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des fonds concernés.

L'acte de désignation des experts et, le cas échéant, de l'arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.

La délibération du conseil communal relative à la cession des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante à la commune est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue dans un délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.

(7) Par dérogation aux paragraphes 5 et 6, le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement de fonds réservés aux logements abordables ou de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. Dans ce cas, le ministre ayant le Logement dans ses attributions en est informé dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération. Le cas échéant, les dispositions prévues respectivement au paragraphe 5, alinéa 2 et au paragraphe 6, alinéas 2 à 4 s'appliquent.

Les modalités de la cession des fonds réservés aux logements abordables, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions.

Les modalités et la valeur de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions. La convention précitée doit également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

(8) Aucune autorisation de construire portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être délivrée avant respectivement la conclusion des conventions visées respectivement au paragraphe 5, alinéa 1er et paragraphe 7, alinéas 2 et 3 ou l'approbation ministérielle de la convention visée au paragraphe 6, alinéa 5.

(9) Lors de tout remembrement urbain, les charges résultant des dispositions du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des apports des différents propriétaires.

(10) Si lors de l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », un ou plusieurs lots ou parcelles réservés, conformément au paragraphe 3, appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les dispositions des paragraphes 4 et 5 ne s'appliquent pas pour les prédits lots ou parcelles.

2° A l'article 37, alinéa 4, la première phrase est remplacée comme suit :

« Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires sont réglés. ».

3° A la suite de l'article 108*quater*, il est inséré un nouvel article 108*quinquies* qui prend la teneur suivante :

« Art. 108*quinquies*. Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure est entamée six mois après la publication de la présente loi, sur base de l'article 30, alinéa 1er.

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

Art. 11. Modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes

1° Les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes sont abrogés.

2° A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. ».

Art. 12. Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

1° L'article 1er, paragraphe 2, point 15°, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est modifié comme suit :

« *15°* définir des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain »

2° A l'article 11, paragraphe 2, point 9°, le texte est modifié comme suit :

« *9°* imposer que :

a) par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points *14° et 15°, consacre au moins 30 pour cent de la surface construite brute destinée au logement :*

– à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et

– à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30*ter* de *la* loi précitée du 25 février 1979 ;

b) par exception à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombant dans le champ d'application de l'article 108*quinquies*, alinéa *1er*, *loi précitée du 19 juillet 2004* qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14° et 15°, au moins *30* pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29*bis*, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004, la cession des fonds réservés au logement abordable peut donner lieu à une contrepartie complémentaire lorsque la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables dépasse celles prévues à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. ».

Art. 13 – Modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

1 ° L'article 2 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

2° L'article 3 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« 14° les projets mis en œuvre par les communes conformément aux dispositions de la loi du **XX.XX.XXXX** relative au Pacte logement. ». »

3° L'article 4 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« 3° par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXX relative au Pacte logement. »

Art. 14 – Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement **2.0** ».

Art. 15 – Entrée en vigueur

La présente loi ~~entre en vigueur le~~ **produit ses effets au** 1er janvier 2021. »

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/08

N° 7648[8]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(20.5.2021)

I. REMARQUES GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS COMPLEMENTAIRE

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

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

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

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

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

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

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

*

III. REMARQUES AMENDEMENTS PAR AMENDEMENTS

Amendement 1 concernant l'article 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Amendements 2, 3 et 4 concernant l'article 3

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

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

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

Amendement 5, 6 et 7 concernant l'article 4

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

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

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

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

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

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

Amendements 8, 9 et 10 concernant l'article 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De plus, le SYVICOL serait favorable au déblocage d'un contingent d'heures supplémentaires en cas de collaboration intercommunale, sur base des heures supplémentaires prestées par le ou les conseillers logements pour la réalisation de projets intercommunaux, comme il l'a déjà indiqué dans son précédent avis[2].

Amendements 11 et 12 concernant l'article 6

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

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

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

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

---

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

Amendement 13 concernant l'article 7

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

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

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

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

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

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

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

Amendement 2 (gouvernemental) concernant l'article 10

Point 1° (article 29bis)

Paragraphe 1er

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

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

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

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

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

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

Paragraphe 2

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

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

La situation peut être résumée comme suit :

– Actuellement : PAP NQ > 25 unités, 10% de la SCB
– A partir de l'entrée en vigueur de la future loi :

  PAP NQ 10 à 25 unités : 10% de la SCB

  PAP NQ > 25 unités : 15% de la SCB
– Si le PAP NQ exécute une Z-HAB ou Z-MIX à la suite d'une modification du PAG dont la procédure a été entamée six mois après la publication de la future loi :

  PAP NQ 5 à 9 unités : 10% de la SCB

  PAP NQ 10 à 25 unités : 15% de la SCB (**contre 20% précédemment**)

  PAP NQ > 25 unités : 20% de la SCB (**contre 30% précédemment**)
– Situation particulière d'un PAP NQ exécutant une Zone Prioritaire d'Habitation (ZPH) du plan directeur sectoriel « logement » :

  PAP NQ > 25 unités : 30% de la SCB

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

4 Page 5 du projet de loi, paragraphe 1er

d'aménagement communal ceci n'est pas équivalent à une expropriation comme les propriétaires concernés ne seront pas lésés de manière excessive[5] *».*

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

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

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

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

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

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

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

---

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

Paragraphe 3

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

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

Paragraphe 4

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

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

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

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

Paragraphe 5

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

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

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

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

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

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

Il s'y ajoute également le fait que les autorités communales, chargées d'analyser la conformité du PAP leur soumis avec le PAG[6], n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité et dès lors de refuser l'approbation du PAP. Dans le cas contraire, elles violeraient l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée qui prévoit explicitement que le collège des bourgmestre et échevins est obligé de vérifier la conformité d'un projet de PAP avec le PAG. En cas d'approbation, cette décision serait alors susceptible d'un recours en annulation.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Paragraphe 6

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

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

Au moment où la convention est signée, cette indemnité ne peut être que prévisionnelle, le coût effectif de la construction n'étant connu qu'une fois le logement achevé. Toutefois, de l'avis du SYVICOL, la commune devrait pouvoir imposer au promoteur un prix maximum par m^2 de surface construite brute et ne payer que le prix de réalisation effectif du logement, dans la limite précitée. Il demande donc à voir rétablir la disposition dans sa rédaction antérieure à savoir : *« la valeur de la cession des logements abordables est fixée d'après le prix de réalisation* ***effectif*** *(...) ».*

Le SYVICOL note dans ce contexte qu'actuellement, les communes sont obligées de payer le prix de vente demandé par le promoteur, pour qui « c'est à prendre ou à laisser ». Il constate que le ministère du Logement entend appliquer un montant maximal éligible à la participation financière étatique qui s'imposera aux communes, mais pas aux promoteurs. Les communes auront les mains liées : elles devront imposer ces conditions dans le cadre de la négociation de la convention avec le promoteur, si elles souhaitent faire appel à une subvention étatique dans le cadre des aides à la pierre. Du fait que le respect du cahier des charges est une condition d'obtention de l'aide financière dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, il sera quasi obligatoire pour les communes d'inclure un acteur supplémentaire, le ministère du logement, dès la phase préparatoire du PAP ce qui ne simplifiera pas leur tâche. A défaut, la commune prendra le risque de se voir refuser par la suite les subventions demandées. Le ministère du logement aura donc un rôle à jouer, tandis que la commune sera liée par les nouvelles règles et recommandations appliquées par le ministère, mais sans avoir les moyens juridiques d'imposer ces conditions et notamment un plafonnement du prix du m^2 de surface construite brute.

Pourquoi alors ne pas donner aux communes la possibilité d'imposer ces mêmes conditions financières dans la convention à signer avec le promoteur ? Ceci présenterait non seulement une transparence pour la commune, mais aussi pour le promoteur qui connaîtra à l'avance les conditions financières auxquelles le projet de PAP est soumis. Les communes devraient pouvoir appliquer un prix maximum au m^2 de surface construite brute. Le SYVICOL propose partant d'ajouter une disposition supplémentaire selon laquelle « ***la convention peut prévoir un prix maximum du foncier sur base du montant maximal éligible à la participation financière étatique*** ».

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

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

Paragraphe 8

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

Point 3° (article 108quinquies)

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

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

La disposition amendée se lit donc comme suit :

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

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

Amendement 14 concernant l'article 11

Sans observation

Amendement 3 (gouvernemental) concernant l'article 12

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

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

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

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

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

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

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

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

Amendements 15 et 16 concernant les articles 14 et 15

Sans observation

Adopté par le comité du SYVICOL, le 20 mai 2021

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/09

N° 7648[9]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(1.6.2021)

Par dépêche du 2 avril 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre du Logement.

Par dépêche du 12 avril 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du logement lors de ses réunions des 29 mars, 1er et 2 avril 2021. Le texte coordonné tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

Les différents textes des amendements étaient accompagnés d'un commentaire pour chacun des amendements et du texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

L'avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 26 mai 2021.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'analyse du Conseil d'État portera de manière séparée sur chaque série d'amendements, et ce dans un souci de lisibilité et de cohérence.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX DU 2 AVRIL 2021

Amendement 1

L'amendement sous examen répond aux observations du Conseil d'État et apporte des précisions quant à la définition du « logement abordable » en introduisant cette définition à l'article 2 du projet de loi en précisant qu'il s'agit de la même définition qui s'appliquera dans tout le projet de loi. Les auteurs précisent encore que l'article 10 du projet de loi sera également amendé pour préciser que les logements abordables, auxquels il est fait référence à cet article, ne se distinguent pas de ceux visés dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article 10 ne concerne que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics. Ces précisions permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, lettre a), de la loi en projet.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à adapter l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prend une nouvelle teneur.

Point 1°

Paragraphe 1er

L'amendement sous examen tient compte des observations du Conseil d'État concernant la suppression des termes « on entend au présent article » et l'harmonisation de la définition du « logement abordable » dans tout le texte du projet de loi. Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 2

Les auteurs tiennent compte des observations du Conseil d'État relatives à un éventuel risque de confusion de la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » avec les concepts existants. Ceci n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les auteurs procèdent encore au remplacement des termes « qui entre en vigueur le 1er janvier 2022 » par ceux de « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ». Ce bout de phrase est à supprimer et à prévoir dans la disposition transitoire à insérer dans le dispositif de la loi en projet sous revue. Il est renvoyé à cet égard aux développements sous le point 3°.

L'intention des auteurs est de prolonger ainsi la phase transitoire pour prendre en compte certains retards procéduraux. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 3

Sans observation.

Paragraphe 4

Le paragraphe sous examen prévoit la cession des fonds réservés aux logements abordables à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions, avec une référence au paragraphe 7. Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « et le cas échéant » par « et en cas de renonciation par la commune », pour bien accentuer l'ordre de subsidiarité prévu au paragraphe 7.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial, en prévoyant que le Ministre peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune. Le commentaire de l'article indique que « l'État par le biais du ministre ayant le Logement dans ses attributions, peut se faire substituer un promoteur public conformément aux dispositions de paragraphe 7 ». Or, le paragraphe 5 ne se réfère au paragraphe 7 que dans le contexte de l'intervention du ministre ayant le Logement dans ses attributions, mais non en relation avec celle du promoteur public. Le paragraphe 7 ne contient par ailleurs aucune modalité y relative. Il est encore indiqué au commentaire de l'amendement que l'État pourrait recourir à un « droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers ». Cependant, les dispositions sous revue restent muettes notamment quant au moment de l'intervention

de cette faculté de substitution. En effet, la formulation est équivoque en tant qu'elle ne permet pas de déterminer le moment auquel intervient le promoteur public : se substitue-t-il au ministre avant toute négociation, ou seulement après l'achèvement de celle-ci ? Il semble par ailleurs que seul le ministre sera habilité à conclure la convention prévue au paragraphe 7. Cette disposition pourrait laisser croire que le ministre y désigné aurait compétence pour décider des acquisitions à effectuer au nom d'établissements publics, qui sont, en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, dotées de la personnalité juridique par la loi et régis par le principe de spécialité qui exige que la portée des missions et des pouvoirs de tout établissement public soit déterminée de façon précise et limitative par le législateur[1]. Or, ceci reviendrait à nier la personnalité juridique et l'autonomie de ces établissements. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 108*bis* de la Constitution. Il demande que la formulation équivoque de la dernière phrase du paragraphe 4 soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public, en écrivant :

> « Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'État. »

Paragraphe 5

L'amendement en projet modifie, avec celui concernant le paragraphe 6 en projet, les dispositions relatives à la cession des logements abordables qui figuraient au sein des alinéas 2 à 6 de l'article 29*bis* dans son ancienne mouture.

Les auteurs font désormais une distinction entre, d'une part, la cession des fonds réservés aux logements abordables dont les modalités de cession sont envisagées au paragraphe 5 et, d'autre part, celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds envisagée au paragraphe 6.

L'amendement en projet entend modifier le paragraphe 5 en vue de répondre à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique que le Conseil d'État a émise à l'égard de l'article 29*bis* paragraphe 4, alinéa 2, en raison du manque de précision des « conditions » énoncées dans la mouture initiale du texte, qui devaient être arrêtées par la convention conclue entre la commune et le propriétaire, dans la mesure où il ne ressortait pas clairement du dispositif si lesdites conditions étaient identiques ou supplémentaires à celles déjà prévues par la loi. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial qui prévoyait la cession de fonds contre une indemnité foncière. L'amendement sous examen abandonne l'indemnité foncière au profit d'une augmentation de dix pour cent du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » défini dans le plan d'aménagement général. Il est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. L'idée d'une indemnité foncière est donc abandonnée au profit d'un avantage en nature. Les auteurs justifient ce choix par un allègement de la charge financière pesant sur la main publique.

---

1 Voir avis du Conseil d'État du 8 décembre 2020 sur le projet de loi portant : 1. transposition : a) de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; et b) de la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 ; et3. modification : a) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; b) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; c) de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg ; d) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; e) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; f) de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres ; et g) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (doc. parl. n° 7638[3]) ; avis du Conseil d'État du 3 avril 2015 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest (doc. parl. n° 6782[1]).

Paragraphe 6

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport aux alinéas 1er à 4.

Concernant l'alinéa 5, le Conseil d'État constate que les auteurs ont comblé les carences ayant existé dans le projet de loi initial de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle formulée à ce sujet.

Paragraphe 7

L'amendement sous revue prévoit l'hypothèse de la renonciation par la commune à la cession, l'information du ministre et la possibilité pour l'État de bénéficier de la cession à laquelle il a été renoncé antérieurement par le conseil communal.

Si le ministre ayant le Logement dans ses attributions, représentant l'État, est informé de la renonciation dans les trente jours, il n'est cependant pas précisé ni le délai durant lequel l'État doit informer le cédant de son intention, le cas échéant, de bénéficier de la cession, ni des modalités ou de la forme de cette information. Par ailleurs, si la reprise de la cession s'opère automatiquement ainsi que le dispositif semble le suggérer, il n'est pas précisé sous quelle forme l'État peut renoncer à une telle cession, ce qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe sous examen pour cause d'insécurité juridique.

Il est encore renvoyé aux observations à l'endroit du paragraphe 4 concernant la faculté de substitution réservée à l'État.

Paragraphe 8

Il est précisé qu'aucune autorisation de construire ne saurait être délivrée avant la conclusion des conventions avec la commune, sinon avec le ministre, nonobstant que, le cas échéant, une convention d'exécution ait déjà été conclue. Ceci risque de retarder considérablement l'exécution du plan d'aménagement particulier, dûment approuvé, en cas de défaut d'accord sur la valeur des logements abordables à céder. Le Conseil d'État s'interroge à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

Point 2°

Sans observation.

Point 3°

L'article 108*quinquies* nouveau est à supprimer. Il est à remplacer par un nouvel article abrogatoire et transitoire qui est à insérer *in fine* de la loi en projet sous avis, et à libeller comme suit :

> « L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

L'article 29*bis*, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 s'applique aux plans d'aménagement général dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la présente loi. »

Amendement 3

Sans observation.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX DU 12 AVRIL 2021

Amendement 1

La commission tient compte de la définition du « logement abordable » donnée par les amendements gouvernementaux et apporte des précisions supplémentaires par rapport aux autres notions. Si le Conseil d'État peut marquer son accord aux définitions actuellement données pour les notions de « logement abordable », « logement durable », « potentiel foncier » et « qualité résidentielle », il estime cependant que la notion de « potentiel résidentiel existant » reste floue et vague malgré la définition proposée par la commission. Si les notions de « logements inoccupés » et de « terrains construits » n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au PAG et au PAP les concernant peuvent être comprises, le Conseil d'État souhaite obtenir des précisions supplémentaires par rapport à la notion de « logements sous-occupés existants ». Quelles sont les situations visées ? Est-ce qu'une personne vivant seule doit s'attendre à ce que sa maison soit qualifiée de « sous-occupée » ? En attendant des précisions supplémentaires par rapport à cette notion, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet.

Amendements 2 à 10

Sans observation.

Amendements 11 et 12

Les amendements sous avis répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État sous l'article 6 de l'avis précité du 4 mars 2021, en définissant au sein d'un nouveau paragraphe 1er de l'article 6 les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement, qui relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

Concernant la formation minimale et l'expérience professionnelle requises, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation ou d'expérience supérieur[2].

Amendements 13 à 16

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation préliminaire

Pour l'examen des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021 et des amendements parlementaires du 12 avril 2021, le Conseil d'État se base sur le texte coordonné de la loi en projet joint aux amendements parlementaires du 12 avril 2021 précités qui tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

Article 7

Au paragraphe 5, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le terme « est » avant le terme « intervient », pour écrire :

> « […] dans le cas où celle-ci ~~est~~ intervient après le 31 mars del'année pour laquelle la dotation est attribuée. »

2 Voir l'avis complémentaire n° 60.342 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et l'avis complémentaire n° 60.343 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Article 10

Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule après les termes « nouveau quartier ».

Article 12

Au point 2°, en ce qui concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa teneur amendée, il convient de rajouter les termes « de la » avant ceux de « loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Article 13

Au point 2°, à l'article 3, point 14°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « 14° des projets […] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1er juin 2021.

Le Secrétaire général, *Le Président,*
Marc BESCH Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/10

N° 7648[10]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

SOMMAIRE:

page

Amendements adoptés par la Commission de Logement

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (9.6.2021) 1

2) Texte coordonné 5

*

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(9.6.2021)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre les amendements suivants au projet de loi sous rubrique que la Commission du Logement a adoptés dans sa réunion du 3 juin 2021. Le texte coordonné joint aux amendements tient compte des modifications qui vous sont soumises pour avis.

*

Remarque préliminaire

Les propositions de texte du Conseil d'État que la commission a faites siennes sont soulignées dans le texte, (la version coordonnée du 12 avril 2021 servant de base). Les propositions d'amendement de la Commission du Logement sont **marquées en gras et soulignées**.

*

Observations d'ordre légistique

La Commission du Logement suit le Conseil d'État.

Amendement 1

A l'article 2 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021), point 4°, les termes « ou sous-occupés » sont supprimés.

Commentaire

Le Conseil d'État ne s'est pas vu en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet par manque de précision des termes « logements sous-occupés ». En conséquence, il a demandé dans son avis du 1er juin 2021 des précisions supplémentaires par rapport à cette notion et plus particulièrement les situations visées.

La notion de logement sous-occupé – corollaire au logement surpeuplé – est utilisée notamment dans le contexte du bail des logements sociaux, notamment en France, et elle est définie de la façon suivante : Logement avec un nombre de pièces habitables (non comptés : cuisine, WC, salle de bains, pièce pour l'exercice d'un métier ou mandat d'élu) supérieur de plus de 1 au nombre de personnes y ayant leur résidence principale (le ou les titulaires du bail, leurs parents et alliés, personnes à charge, personnes à leur service, sous-locataires).

De manière générale, un nombre important de logements sous-occupés peut être un symptôme d'une fluidité insuffisante du marché des logements et risque d'aller de pair avec des phénomènes d'isolement accru notamment des personnes vivant seules. À titre d'exemple, au Luxembourg, les logements sont en moyenne relativement grands avec 130 m^2 contre 91 m^2 en Allemagne. Les personnes vivant seules disposent en moyenne de 95 m^2 (68 m^2 en Allemagne), les personnes vivant dans un ménage de 4 personnes disposent en moyenne de 40 m^2 (33 m^2 en Allemagne). En même temps, le taux des personnes souffrant d'isolement au Luxembourg se situe avec 13 % en tête de liste de tous les pays de l'UE dont la moyenne se situe à 6 %.

Face à ce constat, l'objectif poursuivi par rapport à la mobilisation du potentiel résidentiel ne doit pas être de qualifier certains logements de sous-occupés, mais de proposer des initiatives qui réussissent d'un côté à mobiliser ce potentiel de logement tout en offrant d'un autre côté aux personnes concernées la possibilité de briser un isolement social non voulu.

Afin d'éviter tout type d'insécurité juridique, il est par conséquent proposé de supprimer les termes « ou sous-occupés ».

Remarques concernant l'article 10

Paragraphe 2

Par amendement gouvernemental du 2 avril 2021, il avait été proposé de remplacer les termes « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi » par « qui entre en vigueur le 1er janvier 2022 ». Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 1er juin 2021 suggère de supprimer ce bout de phrase et de la prévoir dans la disposition transitoire à insérer dans le dispositif de la loi en projet sous revue.

La commission fait sienne cette proposition.

Paragraphe 4

Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « et le cas échéant » par « et en cas de renonciation par la commune », pour bien accentuer l'ordre de subsidiarité prévu au paragraphe 7.

La commission se rallie à cette vue.

Paragraphe 4

Le Conseil d'État s'est opposé formellement à la disposition prévoyant que le ministre ayant le logement dans ses compétences peut se faire substituer par un promoteur public.

Il demande que la formulation équivoque de la dernière phrase du paragraphe 4 (Ce dernier peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune.) soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public, en écrivant : « Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'État. »

La commission parlementaire est d'accord avec cette modification.

Amendement 2

L'article 10 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021) est modifié comme suit :

Au paragraphe 2, alinéa 4, les termes « les alinéas 3 et 4 » sont remplacés par ceux de « l'alinéa 3 ».

Commentaire

Il est proposé de remplacer les termes « les alinéas 3 et 4 » par ceux de « l'alinéa 3 ». En effet, en ce qui concerne l'alinéa 4, il s'agissait d'un renvoi circulaire. Il est dès lors proposé de renvoyer uniquement à l'alinéa 3.

Amendement 3

Il est proposé de modifier le paragraphe 7 de l'article 10 (version coordonnée du 12 avril) comme suit :

a) A l'alinéa 1er, les termes « en est informé » sont remplacés par ceux de « et le propriétaire en sont notifiés par la commune » et les termes « par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception » sont ajoutés à la suite du terme « délibération ».

b) A la suite de l'alinéa 1er est ajouté un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution de l'Etat par un promoteur public autre que la commune. ».

c) A l'alinéa 2, devenu le nouvel alinéa 3, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés en fin de phrase.

d) A l'alinéa 3, devenu le nouvel alinéa 4, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés à la fin de la première phrase.

Commentaire

Le Conseil d'Etat s'est opposé formellement au paragraphe 7 de l'article 10 pour cause d'insécurité juridique.

Ad lettre a)

Le Conseil d'Etat avait déploré que les auteurs avaient omis de préciser les modalités selon lesquelles le propriétaire-cédant se voyait informé de la renonciation de la commune. Il est dès lors proposé d'adapter le paragraphe 7, alinéa 1er en ce sens en y introduisant une procédure prévoyant une notification au propriétaire de l'intention de renonciation de la commune par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception.

Ad lettre b)

Par l'insertion d'un nouvel alinéa au paragraphe 7 est instaurée une procédure de notification analogue à charge de l'Etat. Il est désormais prévu que le ministre ayant le Logement dans ses attributions informe endéans un délai de deux mois le propriétaire-cédant ainsi que le promoteur public par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession.

Il a été décidé de retenir un délai de deux mois afin de permettre au ministre ayant le Logement dans ses attributions de disposer d'une durée adéquate pour se prononcer en faveur d'une éventuelle cession et ce notamment lorsqu'il se voit saisi d'une telle demande en période estivale.

Afin de parfaire le flux d'information, il est également proposé d'informer le propriétaire de la question de savoir si un promoteur public entend se substituer à la partie étatique.

Ad lettres c) et d)

Ces modifications ont pour objet de compléter les anciens alinéas 2 et 3, devenus les alinéas 3 et 4. En effet, l'amendement gouvernemental avait omis de préciser que les modalités de la cession de fonds

réservés au logement abordable pouvaient être arrêtées dans une convention à établir avec un promoteur public autre que la commune. Il y a lieu de préciser que les auteurs du projet de loi n'entendaient en aucun cas remettre ni la personnalité juridique des établissements publics en cause, ni leur autonomie, ni leur pouvoir de décision.

Remarque concernant l'article 10, paragraphe 8

Le Conseil d'État s'interroge à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

La Commission décide de maintenir le libellé du texte tel que proposé dans l'amendement gouvernemental.

Remarque concernant l'article 10, point 3

La Commission du Logement fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Redressement d'un renvoi dans le libellé de l'article 14 nouveau

A l'article 14 nouveau, la Commission du Logement propose de suivre l'avis du Conseil d'Etat à l'égard de l'article 10, point 3°, en reprenant sa proposition de texte en tant que disposition transitoire. Cependant, une erreur matérielle s'est glissée dans l'alinéa 2 tel que proposé. En effet, le renvoi au paragraphe 3, alinéa 2 est erroné, il y a lieu de le remplacer par un renvoi au paragraphe 2, alinéa 3. Cette rectification est reprise au texte coordonné.

*

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement *avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter*, à Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement et à Madame Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

Art. 1er – Le Pacte logement

(1) Il est instauré un programme de coopération, ci-après « Pacte logement », entre l'État et les communes ayant comme objectifs :

a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;

b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;

c) d'améliorer la qualité résidentielle.

(2) L'État est autorisé à accorder des participations financières aux communes afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris sous le paragraphe 1er.

(3) Le Pacte logement prend fin au 31 décembre 2032.

Art. 2 – Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14*octies* de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ~~ou sous-occupés~~ existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle.

Art. 3 – La Convention initiale

(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre ».

La Convention initiale donne droit à la commune à une participation financière aux prestations du Conseiller logement. Dans le cadre de l'exécution de la convention, la commune s'engage à élaborer avec le soutien technique et administratif du Conseiller logement un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement.

(2) La Convention initiale est établie pour une durée de douze mois. Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2.

La Convention initiale prend fin de plein droit au moment de la signature d'une Convention de mise en œuvre.

Art. 4 – La Convention de mise en œuvre

(1) Toute commune dont le Programme d'action local logement a été adopté par le Conseil communal peut conclure une Convention de mise en œuvre avec l'État représenté par le ministre.

La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'État aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage à mettre en œuvre son Programme d'action local logement.

(2) La commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement. Le bilan indique également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État et comprend un décompte financier par projet.

Ce bilan est établi au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le premier bilan à établir peut couvrir la période s'écoulant entre le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre et le 31 décembre de l'année subséquente.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel.

(3) La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. Avant cette date, les contractants peuvent mettre un terme à la convention d'un commun accord ou en cas de faute grave commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention.

En cas de résiliation de la Convention de mise en œuvre pour faute grave dans le chef de la commune, la commune perd le droit à la participation financière de l'État aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement, pour le montant non encore utilisé de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7.

Art. 5 – Le Programme d'action local logement

(1) Le Programme d'action local logement établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard.

Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune.

(2) L'état des lieux et les priorités du Programme d'action local logement sont établis dans les cinq domaines suivants :

a) le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle ;

b) la création de logements abordables et durables ;

c) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ;

d) l'amélioration de la qualité résidentielle ;

e) les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement.

Le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes. Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre.

Art. 6 – Le Conseiller logement

(1) Pour pouvoir exercer la fonction de Conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire ~~d'au moins~~ de trois années accomplies et d'une expérience professionnelle ~~d'au moins~~ de trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le Conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement.

(2) Pendant la durée de la Convention initiale, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

(3) Pendant la durée de la Convention de mise en œuvre, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Cette mission d'assistance couvre :

a) la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du Programme d'action local logement;

b) l'élaboration et la soumission des bilans annuels prévus à l'article 4 paragraphe 2.

(4) Le Conseiller logement doit obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'État.

La formation initiale est fixée à 30 heures de formation. La formation continue est fixée à 16 heures de formation par année civile.

Un règlement grand-ducal fixe les modalités d'organisation des cours et les matières enseignées lors de la formation initiale et de la formation continue.

(5) La participation financière aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention initiale ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 240 heures prestées, ni le plafond de vingt-cinq mille euros.

La participation financière annuelle aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention de mise en œuvre ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 380 heures prestées, ni le plafond de quarante-deux mille euros. Lorsqu'une Convention de mise en œuvre est signée au cours d'une année, les plafonds pour la première année sont calculés au prorata des mois restants de l'année.

La participation financière aux prestations du Conseiller logement est payée sur base d'un ou plusieurs décomptes précis reprenant les heures prestées par le Conseiller logement, établis au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les prestations ont été effectuées.

La Convention de mise en œuvre peut prévoir le paiement d'acomptes au cours de l'année.

Art. 7 – Détermination de la dotation financière

(1) Toute commune ayant signé une Convention de mise en œuvre se voit attribuer une dotation financière définissant le plafond des participations financières pour les projets qu'elle entend réaliser conformément à l'article 1er.

La dotation financière de chaque commune est alimentée selon les dispositions du présent article sous réserve que les conditions posées par la Convention de mise en œuvre soient respectées.

(2) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention initiale se voient attribuer une dotation forfaitaire unique de vingt-cinq euros par personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune, avec un minimum de cent mille euros et un plafond de cinq cent mille euros par commune. Cette dotation unique est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

Le nombre de personnes physiques pour déterminer la dotation forfaitaire unique est déterminé sur base du registre national des personnes physiques, tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au 31 décembre 2020.

(3) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cette dotation est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

(4) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix-neuf mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficient d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation est attribuée soit au 31 janvier de l'année, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est signée au cours de l'année.

(5) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de deux mille cinq cent euros pour tout logement se situant sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

La dotation est attribuée par le ministre soit au 31 mars de l'année au plus tard, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci ~~est~~ intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée.

(6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.

(7) La dotation financière telle que définie au présent article et non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034.

Art. 8 – Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :

a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;

ii) cohésion sociale ;

iii) infrastructures sportives et culturelles ;

iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;

v) équipements des services techniques communaux ;

c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous la lettre b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;

b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;

c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;

d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;

c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;

d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées.

Art. 9 – Dispositions financières

Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

La prise en charge des participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi n'est applicable que dans les limites des ressources disponibles au Fonds spécial de soutien au développement du logement conformément au programme pluriannuel des dépenses du fonds prévu à l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2020.

L'avoir du Fonds spécial de soutien au développement du logement au titre de la présente loi au moment de la liquidation de tous les engagements y relatifs pourra servir à la liquidation de dépenses engagées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Le ministre dresse annuellement sur base du bilan annuel prévu à l'article 4, paragraphe 2 un rapport de mise en œuvre du Pacte logement et un rapport financier des projets réalisés dans le cadre de la présente loi.

Sur base de ces bilans annuels, le ministre dresse tous les quatre ans un rapport intermédiaire de la mise en œuvre du Pacte logement et de son impact financier afin de procéder à une évaluation des effets de la présente loi.

Art. 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1° A la suite de l'article 29, il est inséré un nouvel article 29*bis* qui prend la teneur suivante:

« Art. 29*bis*. Logement abordable

(1) Le présent article s'applique à tout logement abordable, tel que défini à l'article 2 de la loi du jj mm 2021 relative au Pacte logement, dont un promoteur public, au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, assure l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs.

(2) Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 15 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Lorsque le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvre des fonds reclassés d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte par une modification du plan d'aménagement général ~~dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi~~, la part de la surface construite brute de ces fonds à réserver à la réalisation de logements abordables est portée :

1° à 20 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités ;

2° à 15 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités ;

3° à 10 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 5 et 9 unités.

Le plan d'aménagement général donne des renseignements sur les fonds visés par **~~les alinéas 3 et 4~~ l'alinéa 3**, dont le contenu sera défini dans un règlement grand-ducal.

(3) Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Ne font pas l'objet d'une telle réservation les lots ou parcelles qui connaissent des contraintes importantes en matière d'exécution, susceptibles de générer des coûts disproportionnés en matière de création de logements abordables.

(4) Les fonds réservés aux logements abordables ou, le cas échéant, les logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante sont cédés conformément aux dispositions respectivement du paragraphe 5 et 6 à la commune, ~~et le cas échéant~~ et en cas de renonciation par la commune au ministre ayant le Logement dans ses attributions représentant l'État conformément aux dispositions du paragraphe 7. ~~Ce dernier peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune.~~ Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre ayant le Logement dans ses attributions en cas de renonciation par l'Etat.

(5) Les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables prévue au paragraphe 4 sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.

En contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »~~,~~ qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation.

La délibération du conseil communal relative à la cession de fonds réservés aux logements abordables est transmise pour information au ministre dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération.

(6) Les modalités et la valeur de la cession des logements abordables, prévue au paragraphe 4, avec leur quote-part de fonds correspondante sont fixées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36. Les conventions précitées doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

La valeur de la cession des logements abordables tient compte du prix de réalisation et la quote-part de fonds correspondante est cédée conformément au paragraphe 5, alinéa 2.

Si les parties ne s'entendent pas sur la valeur des logements abordables à céder, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties font appel à un arbitre. En cas de désac-

cord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des fonds concernés.

L'acte de désignation des experts et, le cas échéant, de l'arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.

La délibération du conseil communal relative à la cession des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante à la commune est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue dans un délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.

(7) Par dérogation aux paragraphes 5 et 6, le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement de fonds réservés aux logements abordables ou de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. Dans ce cas, le ministre ayant le Logement dans ses attributions ~~**en est informé**~~ **et le propriétaire en sont notifiés par la commune** dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération **par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception.** Le cas échéant, les dispositions prévues respectivement au paragraphe 5, alinéa 2 et au paragraphe 6, alinéas 2 à 4 s'appliquent.

Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution de l'Etat par un promoteur public autre que la commune.

Les modalités de la cession des fonds réservés aux logements abordables, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et **respectivement** le ministre ayant le Logement dans ses attributions **ou un promoteur public autre que la commune**.

Les modalités et la valeur de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et **respectivement** le ministre ayant le Logement dans ses attributions **ou un promoteur public autre que la commune**. La convention précitée doit également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

(8) Aucune autorisation de construire portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être délivrée avant respectivement la conclusion des conventions visées respectivement au paragraphe 5, alinéa 1er et paragraphe 7, alinéas 2 et 3 ou l'approbation ministérielle de la convention visée au paragraphe 6, alinéa 5.

(9) Lors de tout remembrement urbain, les charges résultant des dispositions du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des apports des différents propriétaires.

(10) Si lors de l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », un ou plusieurs lots ou parcelles réservés, conformément au paragraphe 3, appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les dispositions des paragraphes 4 et 5 ne s'appliquent pas pour les prédits lots ou parcelles.

2° A l'article 37, alinéa 4, la première phrase est remplacée comme suit:

« Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires sont réglés. ».

~~3° A la suite de l'article 108*quater*, il est inséré un nouvel article 108*quinquies* qui prend la teneur suivante :~~

~~« Art. 108*quinquies*. Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure est entamée six mois après la publication de la présente loi, sur base de l'article 30, alinéa 1er.~~

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

Art. 11. Modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes

1° Les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes sont abrogés.

2° A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. ».

Art. 12. Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

1° L'article 1er, paragraphe 2, point 15°, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est modifié comme suit :

« 15° définir des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou de logements abordables tels que définis à l'article 29bis, paragraphe 1er de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain »

2° A l'article 11, paragraphe 2, point 9°, le texte est modifié comme suit :

« 9° imposer que :

a) par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14° et 15°, consacre au moins 30 pour cent de la surface construite brute destinée au logement :

– à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et

– à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30*ter* de la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) par exception à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombant dans le champ d'application de l'article 108*quinquies*, alinéa *1er*, de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14° et 15°, au moins 30 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29*bis*, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004, la cession des fonds réservés au logement abordable peut donner lieu à une contrepartie complémentaire lorsque la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables dépasse celles prévues à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. ».

Art. 13 – Modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

1° L'article 2 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

2° L'article 3 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« 14° ~~les~~ des projets mis en œuvre par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

3° L'article 4 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« 3° par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXX relative au Pacte logement. ».

Art. 14 – Disposition transitoire

L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

L'article 29*bis*, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004 s'applique aux plans d'aménagement général **dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la présente loi.**

Art. ~~14~~15 – Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement 2.0.».

Art. ~~15~~16 – Entrée en vigueur

La présente loi produit ses effets au 1er janvier 2021.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/11

N° 7648[11]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS

(3.6.2021)

RESUME STRUCTURE

Le Gouvernement a récemment déposé des amendements au projet de loi réformant le pacte logement, appelé « Pacte logement 2.0 », ces amendements apportant des modifications de taille au texte initial.

Reflétant ses réactions par rapport au projet de loi initial, l'avis de la Chambre des Métiers était plutôt mitigé.

Elle jugeait en effet que le Pacte logement 2.0 est mieux structuré que son prédécesseur en fixant des objectifs concrets en termes de projets de logements abordables à réaliser et en prévoyant un bilan annuel.

Mettre le focus sur le logement abordable constitue un pas dans la bonne direction. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers a approuvé dans son premier avis les incitatifs prévus par le nouveau Pacte logement à l'attention des communes.

En revanche, elle regrettait qu'il soit mis sur les rails alors qu'une définition claire et donc opérationnelle du logement abordable, pourtant annoncée, se fait toujours attendre.

La Chambre des Métiers dénonce par ailleurs le fait que le projet de loi ne prévoit pas l'implication du secteur privé.

Concernant la cession obligatoire de fonds et d'habitations abordables et l'augmentation du quota pouvant atteindre jusqu'à 30%, elle s'est tout d'abord demandé si les communes disposent des ressources financières requises.

Ensuite, elle jugea le risque réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement.

Si, dans le cadre de son avis relatif au projet de loi initial, la Chambre des Métiers pouvait approuver la réforme du Pacte logement devant inciter les communes à réaliser plus de logements accessibles à des ménages ayant des difficultés à se loger décemment, la cession obligatoire de fonds ou d'habitations combinée à l'augmentation du quota de logements abordables par rapport à la situation actuelle soulevait beaucoup de doutes quant à son efficacité.

Principalement les amendements apportés par le Gouvernement au projet de loi initial ont pour objectif de modifier les modalités de la cession de fonds et de logements abordables.

Ainsi au lieu du paiement d'une « indemnité » financière pour la cession de terrains, le propriétaire aura droit à une augmentation de la densité de la surface construite brute de 10%. Dans le cas de figure de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds, le logement même sera cédé au prix de réalisation alors que la partie « terrain » sera également « rémunérée » à travers une hausse de la densité.

Par ailleurs, les amendements prévoient un abaissement du quota de logements abordables pour des PAP comprenant entre 10 et 25 unités de logements et ceux supérieurs à 25 unités.

Mis à part des questions d'ordre procédural, la Chambre des Métiers peut approuver ces modifications qui permettent aux porteurs de projets de construction d'augmenter la densité en contrepartie de la cession de terrains ou de logements abordables. En effet, une telle mesure est également cohérente avec l'objectif d'une réduction de la consommation de terrains par une densification du tissu urbain. La main publique y gagne en ce qu'elle pourra augmenter le parc de logements abordables sans avoir à débourser des deniers publics pour les fonds y nécessaires.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers propose de combiner les dispositions commentées ci-avant avec son modèle destiné à réaliser des logements locatifs abordables via un partenariat public-privé, tel que présenté dans son avis relatif au projet de loi initial. Ainsi, les pouvoirs publics bénéficieront à travers les dispositions du Pacte logement 2.0 par exemple de terrains qui leurs seront cédés par les porteurs de projets. Ceux-ci pourraient être apportés dans le cadre d'un bail emphytéotique à un fonds à créer qui y construira des logements à l'aide de fonds récoltés auprès d'investisseurs privés. Une société gérerait la construction de ces logements locatifs abordables qui seraient mis à disposition de ménages remplissant un certain nombre de critères socio-économiques. La possibilité du recours au modèle préconisé par la Chambre des Métiers ressort d'ailleurs du commentaire des articles.

Afin de renforcer la sécurité juridique des acteurs, la Chambre des Métiers estime indispensable de prévoir des quotas fixes en matière de surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables au lieu de déterminer, comme le fait le projet amendé sous avis, des seuils minima. En effet, en cas d'un commun accord entre le propriétaire et la commune ou l'Etat, le quota effectivement réalisé pourra dépasser le quota légal.

Dans un souci de simplification administrative, la Chambre des Métiers estime qu'il faut éviter l'établissement d'une nouvelle convention et arrêter les modalités de cession de fonds dans la convention d' exécution. Afin d'assurer que le Ministère du Logement soit informé du volet de cette cession, elle propose que le Ministère de l'Intérieur qui devra de toute façon approuver cette dernière transmet une copie au Ministère du Logement.

Pour renforcer la transparence et la sécurité juridique du mécanisme prévu par le projet amendé, la Chambre des Métiers demande à ce que soient mentionnés dans la délibération du conseil communal relative à la cession de fonds les coefficients de densité révisés, alors que d' après le présent projet le PAG ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Or, si elle comprend les préoccupations des auteurs à la base de cette démarche, elle se pose cependant la question quant à la validité de l'accroissement de la densité si le PAG renseigne d'autres valeurs à ce niveau.

La loi concernant l'aménagement du territoire prévoit des quotas de logements abordables d'au moins 30% – une mesure qui touche directement le plan sectoriel « logement » – et qui excèdent donc ceux prévus par la législation sur l'aménagement communal, tels que projetés par le texte sous avis. Pour compenser d'éventuelles inégalités, les amendements gouvernementaux prévoient que la cession des fonds réservés au logement abordable pourrait donner lieu à une « contrepartie complémentaire ». Celle-ci peut être de nature financière ou en nature, et notamment consister en une augmentation de la surface construite brute ou en un échange de fonds.

La Chambre des Métiers concède qu'elle a des difficultés à suivre la démarche des auteurs qui à ses yeux manque de cohérence.

En effet, la contrepartie complémentaire constitue une option et non pas une obligation, de sorte que le porteur du projet est à la merci de la commune ou de l'Etat. Par ailleurs, les auteurs ne prennent pas le soin de détailler cette contrepartie complémentaire ce qui crée une insécurité juridique d' une telle ampleur que la Chambre des Métiers demande l' insertion de précisions supplémentaires dans le texte sous avis.

Finalement, il est clair pour la Chambre des Métiers que la seule réforme du pacte logement sera largement insuffisante pour solutionner la pénurie de logements abordables.

*

Par sa lettre du 31 mars 2021, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le Gouvernement a récemment déposé des amendements au projet de loi réformant le pacte logement, appelé « Pacte logement 2.0 », ces amendements apportant des modifications de taille au texte initial.

Avant de les commenter, la Chambre des Métiers se permet de s'attarder succinctement à la philosophie sous-jacente à la première version du projet et à ses observations y relatives.

Position mitigée de la Chambre des Métiers par rapport au projet de loi Initial

La réorientation du Pacte logement vise à développer le logement abordable en attribuant aux communes signataires des dotations financières – s'ajoutant aux aides à la construction d'ensembles – et en les soutenant par la mise à disposition d'un conseiller logement.

La modification de la législation relative à l'aménagement communal entend remédier à l'inefficacité de la disposition actuelle prévoyant l'obligation de réaliser 10% de logements à coût modéré dans des lotissements comprenant plus de 25 habitations.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit l'obligation de céder à la commune, ou en cas de renonciation de sa part, à l'Etat un quota de fonds ou d'habitations réservé au logement abordable. Cette part réservée pouvant atteindre jusqu'à 30%.

Reflétant ses réactions par rapport au projet de loi initial, l'avis de la Chambre des Métiers était plutôt mitigé.

Elle jugeait en effet que le Pacte logement 2.0 est mieux structuré que son prédécesseur en fixant des objectifs concrets en termes de projets de logements abordables à réaliser et en prévoyant un bilan annuel.

Mettre le focus sur le logement abordable constitue un pas dans la bonne direction. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers a approuvé dans son premier avis les incitatifs prévus par le nouveau Pacte logement à l'attention des communes.

En revanche, elle regrettait qu'il soit mis sur les rails alors qu'une définition claire et donc opérationnelle du logement abordable, pourtant annoncée, se fait toujours attendre.

La Chambre des Métiers dénonce par ailleurs le fait que le projet de loi ne prévoit pas l'implication du secteur privé.

Concernant la cession obligatoire de fonds et d'habitations abordables et l'augmentation du quota pouvant atteindre jusqu'à 30 %, elle s'est tout d'abord demandé si les communes disposent des ressources financières requises. Ensuite, elle jugea le risque réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement.

Si, dans le cadre de son avis relatif au projet de loi initial, la Chambre des Métiers pouvait approuver la réforme du Pacte logement devant inciter les communes à réaliser plus de logements accessibles à des ménages ayant des difficultés à se loger décemment, la cession obligatoire de fonds ou d'habitations combinée à l'augmentation du quota de logements abordables par rapport à la situation actuelle soulevait beaucoup de doutes quant à son efficacité.

Des amendements rendant le concept du pacte plus acceptable

Principalement les amendements apportés par le Gouvernement au projet de loi initial ont pour objectif de modifier les modalités de la cession de fonds et de logements abordables.

Ainsi au lieu du paiement d'une « indemnité » financière pour la cession de terrains, le propriétaire aura droit à une augmentation de la densité de la surface construite brute de 10%. Dans le cas de figure de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds, le logement même sera cédé au prix de réalisation alors que la partie « terrain » sera également « rémunérée » à travers une hausse de la densité.

Par ailleurs, les amendements prévoient un abaissement du quota de logements abordables pour des PAP comprenant entre 10 et 25 unités de logements et ceux supérieurs à 25 unités.

Mis à part des questions d'ordre procédural, la Chambre des Métiers peut approuver ces modifications qui permettent aux porteurs de projets de construction d'augmenter la densité en contrepartie de la cession de terrains ou de logements abordables. En effet, une telle mesure est également cohérente avec l'objectif d'une réduction de la consommation de terrains par une densification du tissu urbain. La main publique y gagne en ce qu'elle pourra augmenter le parc de logements abordables sans avoir à débourser des deniers publics pour les fonds y nécessaires.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers propose de combiner les dispositions commentées ci-avant avec son modèle destiné à réaliser des logements locatifs abordables via un partenariat public-privé, tel que présenté dans son avis relatif au projet de loi initial[1]. Ainsi, les pouvoirs publics bénéficieront à travers les dispositions du Pacte logement 2.0 par exemple de terrains qui leurs seront cédés par les porteurs de projets. Ceux-ci pourraient être apportés dans le cadre d'un bail emphytéotique à un fonds à créer qui y construira des logements à l'aide de fonds récoltés auprès d'investisseurs privés. Une société gérerait la construction de ces logements locatifs abordables qui seraient mis à disposition de ménages remplissant un certain nombre de critères socio-économiques.

La possibilité du recours au modèle préconisé par la Chambre des Métiers ressort d'ailleurs du commentaire des articles suivant :

> « *Grâce aux nouvelles dispositions ci-dessus, l'Etat pourrait notamment recourir à un droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers, ce qui réduirait les incidences financières pour le budget de l'Etat de façon substantielle.* »

Afin de renforcer la sécurité juridique des acteurs, la Chambre des Métiers estime indispensable de prévoir des quotas fixes en matière de surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables au lieu de déterminer, comme le fait le projet amendé sous avis, des seuils minima. En effet, en cas d'un commun accord entre le propriétaire et la commune ou l'Etat, le quota effectivement réalisé pourra dépasser le quota légal.

Dans un souci de simplification administrative, la Chambre des Métiers estime qu'il faut éviter l'établissement d'une nouvelle convention et arrêter les modalités de cession de fonds dans la convention d'exécution. Afin d'assurer que le Ministère du Logement soit informé du volet de cette cession, elle propose que le Ministère de l'Intérieur qui devra de toute façon approuver cette dernière transmet une copie au Ministère du Logement.

Pour renforcer la transparence et la sécurité juridique du mécanisme prévu par le projet amendé, la Chambre des Métiers demande à ce que soient mentionnés dans la délibération du conseil communal relative à la cession de fonds les coefficients de densité révisés, alors que d'après le présent projet le PAG ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Or, si elle comprend les préoccupations des auteurs à la base de cette démarche, elle se pose cependant la question quant à la validité de l'accroissement de la densité si le PAG renseigne d'autres valeurs à ce niveau.

La loi concernant l'aménagement du territoire prévoit des quotas de logements abordables d'au moins 30% – une mesure qui touche directement le plan sectoriel « logement » – et qui excèdent donc ceux prévus par la législation sur l'aménagement communal, tels que projetés par le texte sous avis. Pour compenser d'éventuelles inégalités, les amendements gouvernementaux prévoient que la cession des fonds réservés au logement abordable pourrait donner lieu à une « contrepartie complémentaire ».

---

1 Document parlementaire N° 7648[4]

Celle-ci peut être de nature financière ou en nature, et notamment consister en une augmentation de la surface construite brute ou en un échange de fonds.

La Chambre des Métiers concède qu'elle a des difficultés à suivre la démarche des auteurs qui à ses yeux manque de cohérence.

En effet, la contrepartie complémentaire constitue une option et non pas une obligation, de sorte que le porteur du projet est à la merci de la commune ou de l'Etat. Par ailleurs, les auteurs ne prennent pas le soin de détailler cette contrepartie complémentaire ce qui crée une insécurité juridique d'une telle ampleur que la Chambre des Métiers demande l'insertion de précisions supplémentaires dans le texte sous avis.

Finalement, il est clair pour la Chambre des Métiers que la seule réforme du pacte logement sera largement insuffisante pour solutionner la pénurie de logements abordables.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad amendement 1

Le présent amendement entend répondre aux critiques du Conseil d'Etat formulées à l'endroit de l'article 10 du projet de loi. En effet, il suggère « *de faire abstraction au paragraphe 1er de l'article sous examen des termes « on entend au présent article » qui pourraient laisser entendre que « les logements abordables » pourraient avoir une définition différente suivant le texte de loi visé, ce qui n'est pas, comme le Conseil d'Etat l'a compris, l'intention des auteurs* ». Ainsi, il est proposé d'introduire la définition de la notion de logement abordable à l'article 2 du projet de loi afin d'avoir une seule définition qui s'applique à tout le projet de loi.

La Chambre des Métiers peut approuver cette modification en ce qu'elle tend à éviter la confusion en ce qui concerne la définition de « logements abordables ». Ce faisant elle renforce la sécurité juridique.

Toutefois, elle regrette que l'amendement fasse référence à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, alors qu'il aurait été préférable de réviser la notion des « logements abordables » avant d'entamer la réforme du pacte logement.

Ad amendement 2 (loi modifiée du 19 Juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain)

Ad point 1° (art. 10. point 1° (art. 29bis)

Paragraphe 1er de l'article 29bis nouveau

La modification au paragraphe 1er confère au futur article 29bis plus de précision en ce qui concerne la définition du logement abordable à prendre en compte pour l'application dudit article en renvoyant à l'article 2, nouveau point 2°.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver, avec les mêmes réserves, cette modification pour les raisons énoncées sous l'amendement 1er.

Paragraphe 2 de l'article 29bis nouveau

La Chambre des Métiers estime indispensable de renforcer la sécurité juridique des acteurs en prévoyant des quotas fixes en matière de surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables au lieu de déterminer, comme le fait le projet amendé sous avis, des seuils minima. En effet, en cas d'un commun accord entre le propriétaire et la commune ou l'Etat, le quota effectivement réalisé pourra dépasser le quota légal. En tenant compte de ces observations, les deux premiers alinéas du paragraphe 2 prendraient la teneur suivante:

« *(2) Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités, ~~au moins~~ 10 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement, sont réservés à la réalisation de logements abordables.*

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, ~~au moins~~ 15 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables. »

En cas de reclassement de terrains les quotas prévus par le projet initial sont revus à la baisse. La Chambre des Métiers peut approuver cette mesure, au vu des modifications opérées lors de la cession respectivement de fonds et de logements abordables avec leur quote-part terrain.

Surface à réserver au logement à coût modéré / logement abordable(1)

Taille PAP NQ	*Actuellement*	*Projet de loi Initial*		*Amendements gvt*
	Logement à coût modéré (art. 29)	*Logement abordable dans PAG*	*Logement abordable si reclassement(2)*	*Logement abordable si reclassement(3)*
5 - 9 unités	-	-	10%	10%
10 - 25 unités	-	au moins 10%	20%	15%
> 25 unités	au moins 10%	au moins 15%	30%	20%

(1) Par rapport à la surface construite brute maximale à dédier au logement
(2) A partir du 1er janvier 2022
(3) Par modification du PAG dont procédure a été entamée 6 mois après date de publication de la présente loi

Le Conseil d'Etat a estimé dans son avis que le recours à la notion de « *zone dédiée prioritairement à l'habitation* » pourrait générer un risque de confusion avec les concepts existants comme il s'agissait d'une notion nouvelle. Afin de lever les doutes ainsi exprimés, les auteurs du projet de loi proposent de remplacer les termes « *d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation* » par ceux de « *d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte* » afin de faire référence aux notions de « zones d'habitation » et « zones mixtes », telles que définies au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Cette modification trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers.

L'adaptation au niveau du paragraphe 2, alinéa 3, concerne encore le remplacement des termes « *qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022* » par les termes suivants : « *dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi* ».

La Chambre des Métiers peut approuver cette modification.

Par ailleurs, le nouvel alinéa 4 précise que le PAG doit obligatoirement renseigner « *sur les fonds visés par les alinéas 3 et 4* ». Un règlement grand-ducal définira le contenu des renseignements visés.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il convient de supprimer la référence à l'alinéa 4 pour éviter que cet alinéa renvoie vers lui-même. Ensuite, il n'est pas clair quel contenu le règlement grand-ducal devra définir.

Paragraphe 3 de l'article 29bis nouveau

Le paragraphe 3, alinéa 1er, est amendé afin de préciser que le PAP doit renseigner pour chaque lot ou parcelle réservés pour la réalisation de logements abordables également le nombre de logements abordables.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver cette précision.

Par ailleurs, le dernier alinéa est supprimé, alors qu'il proscrivait toute mixité de fonctions sur un lot ou une parcelle réservés en vue de la réalisation de logements abordables. Ainsi, les auteurs observent que l'ancien libellé ne permettait pas la construction d'un immeuble destiné principalement à l'habitation abordable, mais qui disposerait au rez-de-chaussée d'une crèche ou de tout autre affectation complémentaire à l'habitation.

Ladite suppression ne soulève pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

Paragraphe 4 de l'article 29bis nouveau

Le paragraphe 4 subit des modifications substantielles pour des raisons de lisibilité, et surtout de cohérence du dispositif. Ainsi, il pose dorénavant le principe que la commune, sinon l'Etat, peut soit bénéficier de la cession des fonds réservés aux logements abordables, soit de celle relative aux logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Afin d'assurer une meilleure lisibilité, l'ancien paragraphe 4 est remplacé par un alinéa unique. Les anciens alinéas 2 à 6 sont remplacés et repris respectivement aux paragraphes 5 et 6.

L'ancien alinéa 7 est supprimé, comme il supposait le cas d'espèce dans lequel, aussi bien l'Etat que la commune aurait renoncé à la cession des fonds pour quelque raison que ce soit.

Les auteurs du projet précisent que « *grâce aux nouvelles dispositions ci-dessus, l'Etat pourrait notamment recourir à un droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers, ce qui réduirait les incidences financières pour le budget de l'Etat de façon substantielle*. »

D'après la Chambre des Métiers, une telle hypothèse permettrait l'application du modèle de partenariat public-privé telle qu'elle l'avait présenté dans son avis du 6 novembre 2020 concernant le projet de loi initial relatif à la réforme du pacte logement[2].

Paragraphe 5 de l'article 29 bis nouveau

Le paragraphe 5 concerne la cession de fonds réservés aux logements abordables.

L'ancien paragraphe 4 disposait que les conditions de la cession étaient à arrêter dans la convention à conclure entre la commune et le propriétaire. Dans son avis le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la notion de « conditions » et a émis à ce titre une opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique.

Les auteurs sont d'accord avec les observations du Conseil d'Etat et ont préféré de faire usage de la notion de « modalités » au lieu de celle de « conditions » afin de lever l'opposition formelle. En effet, les conditions de la cession sont déjà définies dans le projet de loi et ce sont les seules qui conditionnent la cession proprement dite.

Par ailleurs, le texte distingue désormais les modalités s'appliquant à la cession des fonds réservés aux logements abordables et celles applicables à la cession des logements abordables avec leur quote-part de terrain.

Le projet amendé prévoit que les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution. Dans un souci de simplification administrative, la Chambre des Métiers estime qu'il faut éviter l'établissement d'une nouvelle convention et arrêter les modalités de cession dans la convention d'exécution. Afin d'assurer que le Ministère du Logement soit informé du volet de la cession de fonds, elle propose la mise en place de la procédure suivante. Le Ministère de l'Intérieur qui, en vertu de l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, devra de toute façon approuver la convention d'exécution transmet une copie au Ministère du Logement.

L'alinéa 2 nouveau concerne la contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables. Contrairement au projet de loi initial qui prévoyait une cession de fonds contre une indemnité financière, le présent amendement entend introduire un échange de fonds contre une augmentation du degré d'utilisation du sol de 10 % (surface construite brute et tous les autres coefficients de densité). D'après les auteurs, il est veillé à ce que cet échange soit équilibré, tenant compte de la valeur des contreparties de chacune des parties.

Il a été décidé d'opter pour un allègement de la charge financière pesant sur la main publique en vue de l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une augmentation du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement au logement.

Dès lors, l'accroissement du degré d'utilisation du sol, tel que prévu, vise notamment une augmentation de la surface construite brute dédiée au logement, voire des surfaces qui feront l'objet des opérations commerciales, et partant, servent de contrepartie à la cession des fonds. Cependant, selon les auteurs, la simple hausse de cette surface construite brute mènerait à des logements de taille trop importante et parfois à des hauteurs de construction excessives. C'est pour ces raisons qu'il a été opté pour une augmentation généralisée des coefficients précités.

Au commentaire des articles, la justification dudit mécanisme de compensation se lit comme suit:

> « *Quant à la fixation de la contrepartie précitée à 10%, il y a lieu de souligner que cette valeur résulte d'analyses effectuées par les auteurs du présent amendement gouvernemental sur base notamment de données traitées par l'observatoire de l'habitat. Cette fixation tient compte du constat*

2 Document parlementaire N° 7648[4]

que l'incidence foncière est suffisamment homogène dans une majorité de communes et un grand nombre de projets étudiées pour qu'il soit possible de raisonner avec un même mécanisme de compensation pour l'ensemble des cas visés. En outre la compensation est estimée sur base de projets dans lesquels le décalage entre l'acquisition du terrain et la commercialisation des logements se situait entre 24 ou 36 mois. Cela signifie d'un côté que la compensation est particulièrement avantageuse pour des projets dont les développeurs ont acquis les fonds à un moment antérieur et d'un autre côté que les développeurs vont pouvoir tenir compte de la compensation pour la plupart de leurs futurs projets.

Ensuite, il importe de souligner qu'avec les dispositions actuellement en vigueur de l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ainsi qu'avec les nouvelles dispositions proposées par le projet de loi n° 7648, les propriétaires doivent d'ores et déjà prendre partiellement les contraintes dues à l'obligation de réserver 10%, voire 15%, de la surface construite brute aux logements abordables en charge financièrement. De même, une augmentation de la densité de construction permettra, lors des travaux de réalisation, de procéder à des économies d'échelle, ce qui implique une réduction générale des coûts de réalisation par unité de surface d'habitation commercialisable. Finalement, l'incidence foncière par unité de surface d'habitation sera également réduite, étant donné que le prix d'acquisition des terrains, et même de viabilisation, reste inchangé malgré l'augmentation de la densité de construction visée par la présente disposition. »

Par dérogation, aux dispositions de droit commun, le PAG ne devra pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Il s'agit d'éviter toute charge administrative supplémentaire trop importante. De même, l'automatisme ainsi instauré en matière d'augmentation du potentiel constructible s'avère nécessaire pour garantir au cédant des fonds réservés au logement abordable qu'il puisse effectivement profiter de la contrepartie prévue par la présente disposition. Procéder à la modification du PAG ne garantit pas d'aboutir en fin de procédure à une contrepartie, comme le résultat des décisions administratives est inconnu.

Concernant la délibération du conseil communal en cas de cession des fonds précités, le texte initial prévoyait une approbation ministérielle, ce qui se justifiait le cas échéant à cause de la valeur de la cession des fonds. Comme celle-ci ne fait plus appel à une contrepartie financière pour les raisons évoquées ci-dessus, l'approbation ministérielle ne se justifie plus. Dès lors, la délibération est transmise pour information au ministre ayant le Logement dans ses attributions.

La Chambre des Métiers approuve le présent amendement par lequel les auteurs passent d'une indemnisation financière de la cession de fonds, telle que prévue dans le projet de loi initial, vers un mécanisme de compensation, où la contrepartie de cette cession consiste en une augmentation de la densité de 10%.

Pour renforcer la transparence et la sécurité juridique du mécanisme prévu par le projet amendé, la Chambre des Métiers demande à ce que soit mentionné dans la délibération du conseil communal relative à la cession de fonds les coefficients de densité révisés, alors que d'après le présent article le PAG ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Or, si elle comprend les préoccupations des auteurs à la base de cette démarche, elle se pose cependant la question quant à la validité de l'accroissement de la densité si le PAG renseigne d'autres valeurs à ce niveau.

Paragraphe 6 de l'article 29bis nouveau

Il est probable que les lots et parcelles réservés à la réalisation de logements abordables n'accueilleront pas uniquement des logements abordables. Il est alors possible que ces derniers soient soumis au régime de la copropriété. Afin de tenir compte de cette possibilité, le nouveau paragraphe 6, alinéa 1er, précise que les logements abordables concernés devront être cédés avec leur quote-part de millièmes des fonds correspondante.

Contrairement à la rédaction initiale (ancien paragraphe 4, alinéa 1er), le nouveau paragraphe 6 permet désormais l'aliénation de logements abordables par le biais d'une vente en état futur d'achèvement. En effet, l'ancien libellé en disposant que la cession de logements abordables ne pouvait avoir lieu qu'après achèvement de ces derniers et la cession de fonds qu'après l'achèvement des travaux de voirie et d'équipements publics, ne le permettait pas.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver cette modification, alors que l'ancien libellé constituait un frein inutile aux investissements et retarderait les transactions immobilières concernées.

Par ailleurs, l'alinéa 1er précise que les conventions de cession relative aux logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante doivent contenir au moins les plans de réalisation desdits logements, ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement. Ceci offre une certaine transparence au bénéfice des acquéreurs, mais aussi une sécurité juridique accrue pour les contractants quant aux modalités exactes de la cession.

Concernant les modalités de la cession des logements abordables, la Chambre des Métiers estime que, dans un souci de simplification administrative, il faut éviter l'établissement d'une nouvelle convention et arrêter les modalités de cession dans la convention d'exécution.

L'alinéa 2 concerne la valeur de la cession des logements abordables. Celle-ci tiendra compte du prix de réalisation sur base des éléments contenus dans les plans de réalisation et dans le cahier des charges. Les quotes-parts de fonds correspondant aux logements abordables quant à eux font l'objet d'une augmentation du degré d'utilisation du sol de 10%.

Pour renforcer la transparence et la sécurité juridique du mécanisme prévu par le projet amendé, la Chambre des Métiers demande à ce que soient mentionné dans la délibération du conseil communal relative à la cession de logements abordables avec leur quote-part terrain les coefficients de densité révisés, alors que d'après le paragraphe 5, alinéa 2, ces modifications ne seront pas reprises au niveau du PAG. Or, si elle comprend les préoccupations des auteurs à la base de cette démarche, elle se pose cependant la question quant à la validité de l'accroissement de la densité si le PAG renseigne d'autres valeurs à ce niveau.

Si la proposition de la Chambre des Métiers était suivie, la dernière phrase du dernier alinéa serait superflue, alors que, conformément à l'article 36 le Ministère de l'Intérieur approuve la convention d'exécution.

Modalités de la cession à la commune / l'Etat / un promoteur public

	Projet de loi Initial	*Amendements gvt*
Fonds	Cession(1) + augmentation la de densité (facultative)	Augmentation de densité de 10%
Logements abordables (+ quote-part fonds)	Cession(2) + augmentation la de densité (facultative)	Logements : cession (valeur = prix de réalisation) Fonds : augmentation de densité de 10%

(1) valeur = prix du jour où PAP est viabilisé
(2) valeur = prix de réalisation effectif

Paragraphe 7 de l'article 29bis nouveau

Le nouveau paragraphe 7, alinéa 1er concerne le cas de la renonciation par la commune, soit à la cession de fonds réservés aux logements abordables, soit à celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En effet, l'Etat ne peut bénéficier des cessions précitées que si la commune y renonce.

Si la Chambre des Métiers approuve ce principe, elle propose, en vue de renforcer la sécurité juridique et de souligner le caractère automatique de la contrepartie de la cession, de supprimer les termes « le cas échéant » au 1er alinéa.

Paragraphe 8 de l'article 29bis nouveau

Le paragraphe 8 prévoit qu' « *aucune autorisation de construire portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être délivrée avant respectivement la conclusion des conventions visées respectivement au paragraphe 5, alinéa 1er et paragraphe 7, alinéas 2 et 3 ou l'approbation ministérielle de la convention visée au paragraphe 6, alinéa 5* ».

Si la proposition de la Chambre des Métiers d'éviter l'établissement d'une convention à part entre la commune et le propriétaire et de se baser de ce fait sur la convention d'exécution était retenue, le paragraphe 8 devrait être modifié en ce sens, alors qu'en vertu de l'article 36, la convention d'exécution doit de toute façon être approuvée avant qu'une autorisation de construire ne pourra être délivrée.

Ad point 2° (art. 10. point 3° (art. 108quinquies))

Les modifications au point 2° ont trait aux adaptations faites à l'article 10, point 1° (art. 29bis, paragraphe 2, alinéa 3). L'objectif est de prévoir une transition raisonnable au bénéfice des acteurs concernés à partir de la publication de la loi pacte logement 2.0, afin de leur garantir le temps nécessaire pour procéder aux adaptations utiles.

La Chambre des Métiers peut approuver ces modifications qui contribuent à renforcer la sécurité juridique.

Ad amendement 3 (loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire)

A l'article 12 du projet de loi n° 7648, point 2°, la lettre b) est complétée par une dernière phrase afin d'assurer la compatibilité des dispositions du nouvel article 29bis avec celles prévues à l'article 11 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et afin d'éviter qu'une inégalité entre parties existe dans le cadre de l'exécution des cessions précitées.

Dès lors, lorsqu'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombe dans le champ d'application du futur article 108quinquies, alinéa 2[3], de la loi précitée du 19 juillet 2004, et prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, la loi précitée du 17 avril 2018 prévoit qu'au moins 30 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables. Dans ce cas, la contrepartie prévue à l'article 29bis amendé peut ne pas suffire. En effet, l'augmentation du potentiel constructible à hauteur de 10 pour cent permet de compenser une cession de fonds réservés aux logements abordables dans les cas prévus à l'article 29bis, paragraphe 2, du présent projet de loi.

Pour compenser l'éventuelle inégalité d'exécution en cas de réservation de fonds supérieure aux taux prévus à l'article 29bis, paragraphe 2, du présent projet de loi, la cession des fonds réservés au logement abordable pourrait donner lieu à une contrepartie complémentaire. Celle-ci peut être de nature financière ou en nature, et notamment consister en une augmentation de la surface construite brute ou en un échange de fonds.

En principe, la contrepartie complémentaire sera déterminée dans la convention à établir entre le propriétaire et la commune, sinon entre le propriétaire et l'Etat, qui porte sur la cession des fonds réservés aux logements abordables. Or il peut s'avérer utile, ou même nécessaire, de déterminer cette contrepartie en amont de la convention portant sur la cession précitée. Ceci est notamment le cas lorsque la contrepartie complémentaire représente une augmentation supplémentaire du potentiel constructible.

La Chambre des Métiers a des difficultés à suivre la démarche des auteurs qui à ses yeux manque de cohérence.

En effet, la contrepartie complémentaire constitue une option et non pas une obligation, de sorte que le porteur du projet est à la merci de la commune ou de l'Etat. Par ailleurs, les auteurs ne prennent pas le soin de détailler cette contrepartie complémentaire ce qui crée une insécurité juridique d'une telle ampleur que la Chambre des Métiers demande l'insertion de précisions supplémentaires dans le texte sous avis.

Par ailleurs, elle estime indispensable de renforcer la sécurité juridique des acteurs en prévoyant des quotas fixes en matière de surface à réserver à la réalisation de logements abordables au lieu de déterminer, comme le fait le projet amendé sous avis, des seuils minima. En effet, en cas d'un commun accord entre les parties, le quota effectivement réalisé pourra dépasser le quota légal.

En tenant compte de ces observations, les deux premiers alinéas du paragraphe 2, et sous réserve que la contrepartie complémentaire soit plus amplement détaillée dans le texte sous avis, prendraient la teneur suivante :

« *9° imposer que :*

a) par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14°

---

3 De l'avis de la Chambre des Métiers, l'amendement se réfère de façon erronée à l'alinéa 1er.

et 15°, consacre ~~au moins~~ 30 pour cent de la surface construite brute destinée au logement :

- *à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et*
- *à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30ter de la loi précitée du 25 février 1979 ;*

b) par exception à l'article 29bis, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombant dans le champ d'application de l'article 108quinquies, alinéa ~~1er~~ 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14° et 15°, ~~au moins~~ 30 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables tels que définis à l'article 29bis, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29bis, paragraphes 5 et 6, et de l'article 108quinquies de la loi précitée du 19 juillet 2004, une contrepartie complémentaire ~~peut être~~ est allouée au propriétaire pour la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables lorsque la surface construite brute précitée dépasse les pour cents prévus à l'article 29bis, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. La contrepartie complémentaire est déterminée dans une convention à établir entre respectivement le propriétaire et la commune ou entre le propriétaire et l'Etat. ».

Plan sectoriel Logement[1]

Taille PAP NQ	*Actuellement*	*Projet de loi initial*		*Amendements gvt*
	Logement à coût modéré / locatif (réf art. 29)	*Logement à coût modéré/ locatif (réf art. 29)*	*Logement abordable (réf art. 29bis)*	*Logement abordable (réf art. 29bis))*
> 25 unités	au moins 30%	au moins 30%	au moins 30%	au moins 30% [contrepartie supplémentaire : densité augmentée (facultatif)

(1) Par rapport à la surface construite brute maximale à dédier au logement

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 3 Juin 2021

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/12

N° 7648[12]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS DE L'ORDRE DES ARCHITECTES ET DES INGENIEURS-CONSEILS

(8.6.2021)

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La problématique du logement abordable au Luxembourg constitue un dossier qui tient à cœur de l'OAI et ses membres, et pour laquelle nous avons déjà fait des propositions à de multiples reprises.

A titre d'exemple, en préparation au débat de consultation sur le logement du 1er mars 2018 à la Chambre des Députés, dans la perspective des élections législatives 2018, l'OAI a adressé aux députés et aux membres du Gouvernement ses 18 propositions pour avancer dans le domaine du logement[1].

En outre, l'OAI a organisé des tables rondes publiques afin de discuter de ces propositions avec les décideurs politiques, comme la conférence « Du logement abordable en milieu urbain » le 8 mai 2017, la table ronde « Noutstand Wunnengsbau ! Wat maachen ? » le 23 avril 2018[2] ou la table ronde « Les communes et le logement abordable » le 21 avril 2021.

Dès lors, l'OAI accueille très favorablement ce projet de loi « Pacte Logement 2.0 » visant à proposer une nouvelle approche pour la politique du logement au niveau communal, vu les résultats très insuffisants de la première mouture du Pacte Logement de 2008.

L'OAI se demande cependant si le présent projet de loi est à la hauteur des enjeux.

D'une part, en effet, les personnes qui répondent aux conditions fixées par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement auront principalement accès au logement abordable.

Or, bon nombre de personnes recherchant actuellement un logement ont des revenus qui sont supérieurs aux seuils prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 et par ses règlements grand-ducaux d'application.

Ils n'ont pourtant pas les moyens d'acquérir ou de louer un logement sur le marché privé.

1 https://www.oai.lu/files/Avis/PropositionsOAILogement20180223.pdf

2 https://youtu.be/gr5AH1wXNkA

Il est donc essentiel d'adapter, en parallèle du Pacte Logement 2.0., les conditions de la loi modifiée du 25 février 1979 et de ses règlements grand-ducaux d'application aux réalités de la situation actuelle.

D'autre part, il importe d'assurer la sécurité de planification.

En effet, ce n'est qu'au moment du vote au conseil communal que la décision sur le renoncement à la cession légale des logements abordables, prévue dans le cadre de projets privés, est définitivement prise.

Ainsi, il se peut que le projet doive encore être modifié, suite à la décision du conseil communal, ce qui engendrera des prestations supplémentaires de la part des concepteurs.

Il est prévu que le locatif devrait à l'avenir occuper une place plus importante. Or, peu de communes sont enclines à prendre en main la gestion d'un parc immobilier de logements, notamment locatifs. De ce fait, elles ne sont pas disposées à mettre sur le marché des immeubles en location.

Ainsi, il serait utile d'élargir les compétences des promoteurs publics, tels que le Fonds du logement et la SNHBM, afin qu'ils apportent leur soutien aux communes dans la gestion de leur parc immobilier de logements.

De manière générale, la vente de logements abordables devrait être traçable pour éviter que les logements subventionnés soient l'objet de spéculation et mis en vente pour la réalisation de plus-values.

A titre d'exemple, on pourrait imaginer un certificat « logement abordable » à joindre à l'acte de vente à l'instar du certificat de performance énergétique.

En ce qui concerne les ventes sur base de baux emphytéotiques, il devrait être possible, en cas de changement dans le ménage, d'acquérir un nouveau logement sous le même régime.

Une grande place est dévolue aux promoteurs publics, mais l'OAI, tout en appréciant la volonté de l'Etat d'agir sur le marché du logement, est d'avis que les promoteurs privés devraient également être impliqués d'avantage dans le processus.

Nous renvoyons à l'avis de la Chambre de Commerce à ce sujet[3].

L'OAI accueille favorablement la mise en place de conseillers logements afin que les communes participent activement au Pacte Logement 2.0 et à ses objectifs. Cependant, il importe de préciser les conditions d'indépendance professionnelle à respecter dans le cas de conseiller logement externe à la commune.

Afin d'assurer la cohésion sociale, il importe de proposer des logements abordables de qualité, ce qui nécessite d'apporter un soin particulier à la conception des projets, aussi bien ceux de promoteurs privés que ceux de promoteurs publics.

Nous plaidons qu'elle soit toujours confiée à des bureaux membres de l'OAI qui proposeront, par l'application de la méthodologie Maîtrise d'œuvre OAI – MOAI.LU, une réponse holistique et intelligente aux défis actuels pour créer un cadre de vie résilient favorisant un vivre-ensemble de qualité.

Les plans d'aménagement généraux sont contraints par de trop nombreux paramètres liés entre eux, ce qui induit des solutions contraires aux exigences de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : coefficient d'utilisation du sol (CUS), coefficient d'occupation du sol (COS), coefficient de scellement du sol (CSS), densité de logement (DL)…

Afin de redonner de la souplesse, nous proposons de supprimer, aux articles 24 et 26 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, les exigences en ce qui concerne la définition de la valeur de la densité de logement.

« Art. 24. Prescriptions générales

Pour les zones définies aux articles 8 à 22 et soumises à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », la détermination du degré d'utilisation du sol est exigée.

Le degré d'utilisation du sol des zones soumises à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est exprimé par le coefficient d'utilisation du sol (CUS), par le coefficient d'occupation du sol (COS) et par le coefficient de scellement du sol (CSS). **~~La densité de logement (DL) doit être fixée pour les zones ou partie de zones telles que définies aux articles 8 et 9.~~**

Les définitions de la terminologie utilisée à l'alinéa 2 sont reprises à l'annexe II. (…)

---

3 https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/5608RMX_AVIS_PL_relatif_au_Pacte_logement_avec_les_communes.pdf

Art. 26. Coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol

Pour le coefficient d'utilisation du sol (CUS), pour le coefficient d'occupation du sol (COS), **et** pour le coefficient de scellement du sol (CSS) ~~**et pour la densité de logement (DL)**~~ des valeurs maxima sont à définir. Des valeurs minima peuvent également être définies pour le coefficient d'utilisation du sol ~~**et pour la densité de logement**~~.

Pour tout plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », les coefficients précités constituent des valeurs moyennes qui sont à respecter pour l'ensemble des fonds couverts par un même degré d'utilisation du sol. Ces coefficients peuvent par conséquent être dépassés pour certains lots ou parcelles. »

En conclusion, nous tenons à souligner que le Pacte Logement 2.0 est un projet dont les effets ne seront perceptibles qu'à long terme.

Même les futurs contrats fonciers[4] ne vont pas assez loin pour stopper la folle inflation des prix sur le marché de l'immobilier.

Nous avons dès à présent besoin d'un instrument qui apportera un changement fondamental : une grande partie des terrains constructibles doit être mobilisée en faveur de la collectivité, car seuls 9% sont actuellement entre les mains du secteur public.

Le sol devrait constituer un bien collectif, au même titre que l'eau et l'air, et il convient donc d'agir justement.

Des exemples internationaux de Best-Practice montrent les chemins pour sortir de la crise du logement. Dans ce contexte, l'Autriche a une bonne solution.

Elle se base sur la mise en place d'un fonds foncier public permettant une extension intelligente du périmètre constructible.

Les communes ou l'Etat achètent ou échangent des terrains, qui seront alors intégrés dans le périmètre constructible – et à la valeur de ces terrains au moment où ils n'étaient pas encore constructibles.

Ces propriétaires ont la garantie que leurs terrains restent propriété publique et qu'ils ne seront pas utilisés abusivement à des fins de spéculation. Les économies réalisées sur le prix des terrains pourront être utilisées pour financer du logement abordable de qualité.

De plus, les propriétaires de terrains reclassés dans le périmètre constructible seront ainsi également encouragés à les viabiliser.

Sans la constitution d'une réserve foncière publique, nous entraverons notre modèle économique actuel. Si nous ne faisons rien maintenant, notre modèle sociétal devra alors être repensé, et nous ne pourrons plus échapper à une discussion sur notre croissance sans oublier la pertinence d'une réflexion nécessaire face à la crise climatique.

La situation actuelle requiert en parallèle des actions à court et moyen terme, auxquelles l'OAI et ses membres sont tout à fait disposés à participer activement.

*

2. METHODOLOGIE

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse du projet de loi (document parlementaire n°7648) et des amendements gouvernementaux (document parlementaire n°7648[6]) par le Conseil de l'Ordre et par les membres OAI ayant participé aux 6 conférences régionales organisées par le Ministère du Logement en juin et juillet 2019.

En italique : commentaire de l'OAI

En orange italique : proposition de l'OAI

*

4 Cf. Projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7139

3. AVIS ARTICLE PAR ARTICLE

sur le projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables

Article 1er – Le Pacte Logement

Nous accueillons favorablement le fait que le terme « logement à cout modéré » ait été remplacé par celui de « logement abordable et durable », ce qui semble mettre l'accent sur la qualité des logements en question.

Articles 2 à 4

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 5 – Le Programme d'action local logement

Nous accueillons favorablement le fait qu'un outil informatique soit mis à disposition par l'Etat pour élaborer et mettre à jour le Programme d'action local logement ainsi que pour établir son bilan annuel.

Nous sommes tout à fait disposés à tester cet outil préalablement à l'entrée en vigueur de la loi.

Article 6 – Le Conseiller logement

L'OAI accueille favorablement la mise en place de tels Conseillers logements afin que les communes, qui ne disposent pas forcement des ressources nécessaires, puissent disposer d'un soutien pour participer activement au Pacte Logement 2.0 et à ses objectifs.

Le fait que le Conseiller logement doive disposer d'une expérience professionnelle d'au moins 3 années dans un des trois domaines aménagement du territoire, urbanisme ou architecture, est très positif.

Il nous semble cependant important que les Conseillers logement externes à la commune soient des architectes, urbanistes ou aménageurs membres obligatoires de l'OAI, tout en introduisant une limite claire quant à la réalisation de projets dans la commune en question le temps de leur prestation de Conseiller logement.

Ainsi, les qualifications dont doivent disposer les Conseillers logement doivent être calquées sur celles prévues dans la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Nous proposons donc de modifier l'alinéa (1) comme suit (ajouts surlignés, retraits barrés) :

« (1) Pour pouvoir exercer la fonction de Conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire telle que prévue soit à l'article 15, soit à l'article 17 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ~~d'au moins trois années accomplies~~ et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Les Conseillers logement externes à la commune doivent être des architectes ou des urbanistes/aménageurs membres obligatoires de l'OAI au sens de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil.

Le Conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement. »

Le projet de loi est muet quant aux conditions d'indépendance professionnelle à respecter dans le cas d'un Conseiller logement externe à la commune.

Il serait utile de les préciser.

Il s'agit notamment d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts entre sa fonction de Conseiller logement et ses autres activités.

Le Conseiller logement assiste la Commune pour « élaborer un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement », dont notamment «la création de

logements abordables et durables » et « la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ». Par la suite, il assiste la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Afin de garantir l'indépendance professionnelle et l'absence de conflits d'intérêts dans le chef du Conseiller logement, l'OAI incite à insérer une disposition, telle que :

> *« Durant toute la durée de sa mission, il est interdit au Conseiller logement d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, un intérêt financier, économique ou un autre intérêt personnel qui pourrait être perçu comme compromettant son impartialité ou son indépendance dans le cadre de l'exécution de sa mission.*
>
> *Il est interdit au Conseiller logement d'accepter un contrat ou un mandat émanant d'une personne privée, physique ou morale, pour l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier ou pour l'introduction d'une demande d'autorisation de construire sur le territoire de la commune concernée, ou de commettre tout autre acte susceptible d'interférer avec sa mission d'intérêt public et de compromettre son impartialité ou son indépendance. »*

Par ailleurs, suivant notre analyse, le Conseiller logement assure principalement un travail administratif.

La gestion y afférente devra être la moins complexe possible afin de ne pas constituer un frein à la réalisation de logements.

Article 7 – Détermination de la dotation financière

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 8 – Les participations financières du Pacte logement

Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre du Pacte logement doivent se situer dans une des trois catégories suivantes :

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

Seule la 3ème catégorie est obligatoire, et la commune doit réserver au moins 25% de sa dotation financière totale à cette catégorie.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi n°7648, seuls 2,2% des dépenses liées au Pacte Logement 1.0. ont soutenu directement la création de logements.

Pour répondre à cette critique, l'OAI est d'avis que la première catégorie doit également être assortie d'un caractère obligatoire avec un pourcentage minimum à consacrer à la construction de logements.

Article 9 – Dispositions financières

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Nous accueillons favorablement que les amendements gouvernementaux évitent que les dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixées par le PAG puissent être modifiées ponctuellement par un PAP « Nouveau Quartier ».

En effet, outre le fait qu'une modification ponctuelle du PAG n'est actuellement pas prévue dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le conseil communal serait amené à refuser l'approbation d'un tel PAP, son contrôle se bornant à la vérification de la conformité du PAP au PAG, comme relevé par le Syvicol dans son avis du 21 septembre 2020[5].

L'OAI plaide de longue date de veiller à la hiérarchie des outils et au principe de subsidiarité afin d'éviter conflits et blocages (cf. annexe 1).

---

5 Document parlementaire n°7648[1]

Articles 11 à 15

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

*

4. AVIS SUR LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

fixant les compétences requises et les modalités de la formation initiale et de la formation continue du Conseiller Logement

Etant donné que les dispositions fixant les compétences requises du Conseiller Logement sont à présent reprises dans l'article 6 du projet de loi n°7648 (cf. nos remarques au point 3.), ce projet de règlement grand-ducal ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

*

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi et de règlement grand-ducal sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 8 juin 2021

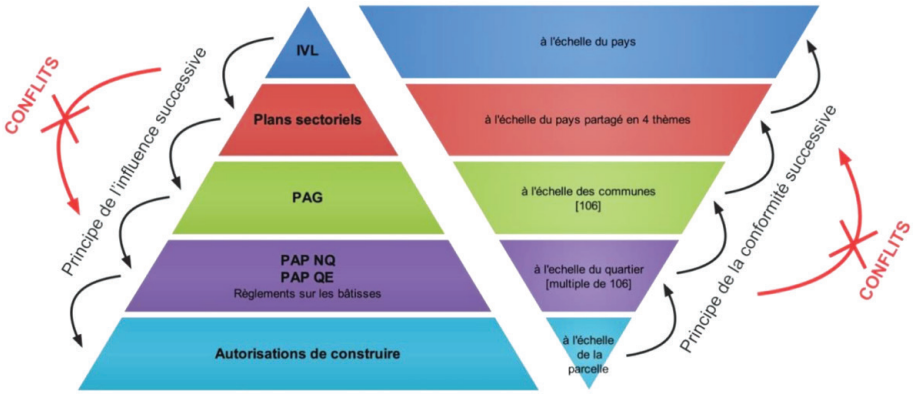
Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Jos DELL	Marc FEIDER	Pierre HURT
Président	*Vice-Président*	*Directeur*

*

ANNEXE 1 :

Schéma ad hiérarchie des outils et principe de subsidiarité



Explicatif : Respectons les lois de la nature :

Chaque processus de planification se fait de par sa nature de l'ensemble au détail et respecte le principe de la subsidiarité et de l'influence successive. Si ce principe se voit bafoué, des conflits et des blocages sont inévitables.

Devant notre responsabilité sociétale, respectons la hiérarchie des outils de planification. Ainsi, chaque échelon n'interfère qu'avec les échelons adjacents.

Si dans le futur, chaque PAG respecte les indications des plans sectoriels, et que par la suite chaque PAP NQ respecte le PAG y afférent, et que l'autorisation de construire respecte le PAP NQ, cette

autorisation de construire respectera les plans sectoriels en vigueur lors de l'entrée en vigueur du PAG afférent.

Par contre, si avant l'adaptation des PAG aux plans sectoriels, des instruments de régularisation plus bas dans la hiérarchie doivent se conformer aux plans sectoriels, il y a un fort risque de conflits et de blocages.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/13

N° 7648[13]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(6.7.2021)

Par dépêche du 9 juin 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État des amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du logement lors de sa réunion du 3 juin 2021.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chaque amendement proposé ainsi qu'un texte coordonné de la loi en projet intégrant dans le projet de loi chaque amendement proposé.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'État prend acte des redressements dont la Commission du logement fait état dans ses remarques.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

L'amendement sous revue entend supprimer les termes « ou sous-occupés » et ainsi répondre à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique émise par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 1er juin 2021 à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet.

Le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement 2

Les auteurs entendent remplacer à l'article 10, paragraphe 2, alinéa 4, les termes « les alinéas 3 et 4 » par ceux de « l'alinéa 3 » pour éviter un renvoi circulaire concernant l'alinéa 4.

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observation.

Amendement 3

L'amendement sous revue entend modifier l'article 10 en ajoutant un nouvel alinéa après l'alinéa 1er qui apporte les précisions nécessaires pour répondre à l'opposition formelle pour insécurité juridique émise par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 1er juin 2021. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle en question.

Sa lettre a) entend préciser au sein de l'alinéa 1er la forme et les modalités de la notification par la commune au propriétaire-cédant, ce qui n'appelle pas d'observation.

Sa lettre b) insère un nouvel alinéa 2, dans lequel est tout d'abord inscrite la possibilité de substitution de la part d'un promoteur public autre que la commune en cas de renonciation par l'État représenté par son Ministre ayant le Logement dans ses attributions, et où est précisé, ensuite, que ce dernier doit informer le propriétaire et les promoteurs publics dans un délai de deux mois, tout en détaillant les modalités de la notification y relative.

Il conviendrait toutefois de mentionner le point de départ du délai de deux mois en se référant à la date de la réception de la notification, et d'envisager l'hypothèse du silence du ministre ayant le Logement dans ses attributions, en prévoyant par exemple qu'« à défaut de réponse endéans le prédit délai de deux mois, le silence du ministre ayant le Logement dans ses attributions vaut acceptation de la cession ».

Les lettres c) et d) entendent intégrer au sein des nouveaux alinéas 3 et 4 l'hypothèse de la substitution à l'État d'un promoteur public autre que la commune dans le cadre de la convention à conclure avec le propriétaire, dans l'hypothèse de renonciation du ministre ayant le Logement dans ses attributions, ce qui, avec la mention de la possibilité de substitution par un promoteur public à la lettre b) permet de préciser que la substitution relève du choix du promoteur public, répondant ainsi à l'opposition formelle du Conseil d'État émise dans l'avis précité du 1er juin 2021. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de la lever.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 3

À la lettre b), à l'article 10, paragraphe 7, alinéa 2 nouveau, dernière phrase, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire « […] de la substitution à l'État d'un promoteur public autre que la commune. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 6 juillet 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/14

N° 7648[14]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT

(8.7.2021)

La Commission se compose de: Mme Semiray Ahmedova, Présidente-Rapportrice; M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique fut déposé le 7 août 2020.

Les avis suivants sont parvenus à la Chambre des Députés :

– L'avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises du 21 septembre 2020.
– L'avis de la Chambre des Salariés du 19 octobre 2020.
– L'avis de la Chambre des Métiers du 6 novembre 2020.
– L'avis de la Chambre de Commerce du 26 février 2021.
– L'avis du Conseil d'Etat date du 4 mars 2021.
– L'avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises du 20 mai 2021.
– L'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 1er juin 2021.
– L'avis complémentaire de la Chambre des Métiers du 3 juin 2021.
– L'avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils du 8 juin 2021.
– Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 6 juillet 2021.

*

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors du renvoi en commission parlementaire le 17 septembre 2020, la Conférence des Présidents a décidé d'attribuer une compétence partagée à la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes.

Des réunions jointes avec la Commission des Affaires intérieures ont eu lieu les 29 mars, 1er et 2 avril 2021.

Le 29 mars 2021, Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement fut désignée rapportrice.

Le 2 avril 2021, la Commission du Logement a adopté une série d'amendements.

Le même jour, le Gouvernement a envoyé ses propositions d'amendements au Conseil d'Etat.

Les propositions d'amendements du groupe CSV du 16 avril 2021 ont été discutées et rejetées lors de la réunion jointe des deux commissions parlementaires le 3 juin 2021.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été analysé lors de la même réunion jointe.

Les amendements parlementaires ont été envoyés au Conseil d'Etat le 10 juin 2021.

– Suite au 2e avis complémentaire du Conseil d'Etat du 6 juillet 2021, la Commission du Logement a adopté le projet de rapport au cours de la réunion jointe du 8 juillet 2021.

*

III. OBJETS DU PROJET DE LOI

Faisant suite au premier Pacte logement introduit par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes et venu à échéance fin 2020, l'objectif principal du Pacte logement 2.0 est de soutenir les communes comme partenaire central du gouvernement dans le développement de logements.

Le Pacte logement 2.0 poursuit les trois objectifs suivants :

a) augmenter l'offre de logements abordables et durables ;

b) mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;

c) améliorer la qualité résidentielle.

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

Du premier au deuxième Pacte logement

Le premier Pacte logement avait comme objectif de « favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg » et autorisait à cet effet l'État « à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population » (Art 1er de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes).

Le Pacte logement 1.0 a permis de soutenir les communes avec +/- 40 millions d'euros par an pour réussir leur développement démographique par le financement des infrastructures publiques et seulement marginalement le développement du logement abordable. Jusqu'à la fin de l'année 2017, l'Etat avait ainsi distribué 380 millions d'euros aux communes pour les soutenir dans la construction d'écoles fondamentales (37%), de maisons relais ou de crèches (22%), d'infrastructures sportives ou culturelles (12%) et d'infrastructures en relation avec l'eau et l'électricité (12%). Seulement 2,2% des dépenses ont soutenu directement la création de logements. Le Pacte logement 1.0 a donc largement failli d'atteindre son objectif de contribuer à la création de logements abordables et notamment de logements locatifs en main publique pouvant être loués à des loyers abordables.

Face à l'évolution des prix sur le marché du logement et le manque d'offre en termes de logements abordables, il y a aujourd'hui accord que le grand défi du Luxembourg est de créer suffisamment de logements abordables.

Le nouveau Pacte logement a été élaboré par un échange participatif avec les communes organisé en collaboration avec le SYVICOL. Par ailleurs, il s'inspire aussi des bonnes pratiques du concept du Pacte Climat. Au fil des discussions, un consensus s'est dégagé de réorienter les moyens financiers vers le soutien du développement de logements abordables. De plus, les communes pourront aussi profiter d'un soutien financier pour l'engagement d'un Conseiller logement. D'autres mesures visent la création de structures facilitant la mobilisation de terrains et la création de logements abordables de qualité.

Eléments essentiels du Pacte logement 2.0

Le Pacte logement 2.0 opère un changement de paradigme sur le plan financier. L'enveloppe maximale des participations financières accordées aux communes est calculée en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire de la commune et bénéficiant d'une participation financière de la part du Ministère du Logement, y compris les logements gérés à travers le régime de la gestion locative sociale, et non plus en fonction de la simple croissance démographique. Les participations financières accordées aux communes sont versées uniquement en fonction de la réalisation des projets approuvés dans le cadre du Pacte logement à travers le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Toute commune souhaitant participer au Pacte logement 2.0 doit conclure avec l'Etat, représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, une Convention initiale. La signature de cette convention permet à la commune signataire de bénéficier sous certaines conditions de participations étatiques dont notamment la mise à disposition du Conseiller logement en vue de l'élaboration d'une stratégie communale pour le développement du logement appelée Programme d'action local logement (ci-après PAL).

Le PAL est une stratégie communale en matière de logement et constitue un programme pluriannuel qui établit un état des lieux en matière de logements au niveau communal, définit les champs d'action et énumère à titre indicatif les projets prévus par la commune en vue de l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables sur son territoire. Au fil du temps, la commune pourra adapter et compléter aussi bien les champs d'action que les mesures concrètes qu'elle désire mettre en œuvre.

Une Convention de mise en œuvre est signée entre la commune et l'Etat, représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, après que le PAL ait été adopté par le Conseil communal. Celle-ci définit les mesures que la commune a choisi de réaliser lors de l'élaboration de son PAL. Cette convention fixe également les modalités de paiement des participations financières auxquelles la commune a droit et comprend une période d'action fixée au préalable ainsi que les étapes d'évaluation. La Convention de mise en œuvre est reconduite annuellement jusqu'au 31 décembre 2032 et son exécution est soumise à une évaluation régulière.

La commune, avec l'appui du Conseiller logement, établit à cette fin tous les ans un bilan intermédiaire. Ce bilan annuel reprend l'état d'avancement des différents projets que la commune s'est engagée à mettre en œuvre dans le cadre du Pacte logement 2.0.

Le Conseiller logement

Le Conseiller logement joue un rôle important dans la mise en œuvre du Pacte logement 2.0 au niveau communal. Sa fonction est inspirée de celle du conseiller climat dans le cadre du Pacte Climat et peut être assurée par un expert externe ou, au choix de la commune, par un ou plusieurs employés communaux. Par ailleurs, plusieurs communes peuvent se partager un Conseiller logement.

Les personnes qui désirent exercer les fonctions de Conseiller logement devront disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture. Une formation introductive et des formations continues sont prévues. Le but de ces formations est d'assurer un même niveau de connaissance pour tous les Conseillers logements, ainsi qu'un échange d'expérience régulier entre eux.

Modification de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain

Toujours dans le but de renforcer la réalisation de logements abordables, il est proposé d'insérer un nouvel article 29bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Par la voie de ce nouvel article, le projet de loi opère un véritable changement de paradigme. L'article 29bis a comme but de contribuer à l'enrichissement conséquent du parc immobilier des communes et de l'Etat. Il assure une création d'un nombre plus élevé de logements abordables dans chaque PAP « nouveau quartier » et veille ainsi au maintien d'une bonne mixité sociale dans les nouveaux quartiers d'habitation.

Pour chaque nouveau PAP « nouveau quartier », une partie définie (voir tableau ci-dessous) de la surface construite brute destinée au logement est réservée au logement abordable. Ce terrain est cédé à la commune ou à l'Etat. Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre ayant le Logement dans ses attributions en cas de renonciation par l'Etat. En contrepartie, le potentiel constructible réservé au logement au niveau dudit PAP est augmenté de 10% par rapport au PAG.

Tableau 1 : Part de la Surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable

Taille du PAP « nouveau quartier »	*Part de la surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable*
en zone déjà constructible	
10-25 logements	Au moins 10%
> 25 logements	Au moins 15%
en zone non déjà constructible dans le PAG en vigueur	
5 à 9 logements	Au moins 10%
10 à 25 logements	Au moins 15%
> 25 logements	Au moins 20%

Cette approche présente le grand avantage d'alléger la charge financière pesant sur la main publique en vue de l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables tout en garantissant à l'initiateur d'un plan d'aménagement particulier que ses droits ayant trait à la propriété privée soient sauvegardés à l'occasion de la cession prévue par l'article 29bis. En effet, un échange équitable a lieu non seulement quand la contrepartie pour l'acquisition d'un fonds est de nature monétaire, mais aussi, et surtout, quand elle est en nature. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une augmentation du degré d'utilisation du sol destinée exclusivement au logement.

Ce potentiel constructible s'exprime sous forme de coefficients de densité (densité de logement (DL), coefficient d'utilisation du sol (CUS), coefficient d'occupation du sol (COS) et coefficient de scellement du sol (CSS)). Dès lors, l'augmentation du degré d'utilisation du sol, telle que prévue, vise notamment une augmentation de la surface construite brute dédiée au logement, voire des surfaces qui feront l'objet des opérations commerciales, et partant, servent de contrepartie à la cession des fonds. Cependant, la simple augmentation de cette surface construite brute mènerait à des logements de tailles trop importantes et parfois à des hauteurs de construction excessives. C'est pour ces raisons qu'il a été opté pour une augmentation généralisée des coefficients précités, permettant ainsi d'organiser, dans le cadre des plans d'aménagement particulier afférents, les surfaces construites brutes de sorte à garantir une intégration harmonieuse des nouveaux quartiers dans les tissus ruraux et urbains existants. C'est ainsi que lesdits coefficients se verront augmentés de 10%.

Quant à la fixation de la contrepartie précitée à 10%, il y a lieu de souligner que cette valeur résulte d'analyses effectuées sur base notamment de données traitées par l'observatoire de l'habitat. Cette fixation tient compte du constat que l'incidence foncière est suffisamment homogène dans une majorité de communes et un grand nombre de projets étudiés pour qu'il soit possible de raisonner avec un même mécanisme de compensation pour l'ensemble des cas visés. En outre, la compensation est estimée sur base de projets dans lesquels le décalage entre l'acquisition du terrain et la commercialisation des logements se

situait entre 24 et 36 mois. Cela signifie d'un côté que la compensation est particulièrement avantageuse pour des projets où les développeurs ont acquis les fonds à un moment antérieur et d'un autre côté que les développeurs vont pouvoir tenir compte de la compensation pour la plupart de leurs futurs projets.

Ensuite, il importe de souligner qu'avec les dispositions actuellement en vigueur de l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ainsi qu'avec les nouvelles dispositions proposées par le projet de loi n° 7648, les propriétaires doivent d'ores et déjà prendre partiellement les contraintes dues à l'obligation de réserver 10%, voire 15%, de la surface construite brute aux logements abordables en charge financièrement. De même, une augmentation de la densité de construction permettra, lors des travaux de réalisation, de procéder à des économies d'échelle, ce qui implique une réduction générale des coûts de réalisation par unité de surface d'habitation commercialisable. Finalement, l'incidence foncière par unité de surface d'habitation sera également réduite, étant donné que le prix d'acquisition des terrains, et même de viabilisation, reste inchangé malgré l'augmentation de la densité de construction visée par la présente disposition.

Une compensation plus importante risquerait non seulement de mener vers une surcompensation de la cession des fonds destinés au logement abordable, mais de générer également des densités de constructions trop importantes et non compatibles avec les tissus urbains et ruraux limitrophes auxquels doivent s'insérer les projets concernés.

Par dérogation aux dispositions de droit commun, le PAG ne devra pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Par analogie à l'article 108bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il s'agit d'une dérogation exceptionnelle et ponctuelle pour ne pas imposer aux communes de devoir modifier leur PAG. Il s'agit d'éviter toute charge administrative supplémentaire trop importante. De même, l'automatisme ainsi instauré en matière d'augmentation du potentiel constructible s'avère nécessaire pour garantir au cédant des fonds réservés au logement abordable qu'il puisse effectivement profiter de la contrepartie prévue par la présente disposition. Entamer une procédure d'adoption indépendamment de celle des plans d'aménagement particulier en question ne permettrait aucunement de remplir cet objectif. En effet, le mécanisme ainsi instauré garantit une contrepartie à l'issue de la procédure et la permet d'être menée à bon terme. Plus encore, procéder à la modification du PAG ne garantit pas d'aboutir en fin de procédure à une contrepartie, comme le résultat des décisions administratives est inconnu.

L'exemple suivant permet, d'une part, d'illustrer le fonctionnement des dispositions portant sur la contrepartie de la cession des fonds réservés aux logements abordables prévue au paragraphe 5, alinéa 2, du nouvel article et, d'autre part, de justifier la fixation de l'augmentation de la surface construite brute (ci-après « SCB ») à 10%.

L'exemple prend en considération les statistiques récentes disponibles sur le marché immobilier du pays, sans pour autant se référer à un projet concret.

Cet exemple fictif tient compte des hypothèses suivantes :

– surface brute du terrain : 2,00 ha ;
– localisation : Commune limitrophe de la ville de Luxembourg ;
– coefficient d'utilisation du sol (« CUS ») défini au niveau du PAG : 0,75 ;
– prix moyen du terrain par SCB dans la commune: 1.452 € / m^2 SCB (source : LISER) ;
– prix de construction des logements : 2.800 €/ m^2 SCB ;
– prix de viabilisation des terrains : 10.000€/are de terrain brut ;
– prix de vente moyen dans la commune concernée entre 2019 et 2020 : 7.990 €/ m^2 (source : LISER) ;
– marge bénéficiaire visée par le promoteur immobilier : 25%.

Il en résulte pour la commercialisation du projet que :

– quelque 10.500 m^2 de surface habitable nette peuvent être réalisés ;
– le prix du terrain s'élève à 109.000€/are ;
– le prix de réalisation de l'ensemble du quartier, y compris sa viabilisation, s'élève à environ 65.800.000 € ;
– le bénéfice visé initialement par le promoteur s'élève à environ 16.450.000 €.

Compte tenu des dispositions de l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004, tel qu'actuellement en vigueur, le prix de vente des logements dits à coût modéré peut raisonnablement être estimé à

quelque 6.395 € / m^2 soit 20 % en dessous de la valeur du marché. Il est évident que ces prix ne peuvent guère être qualifiés de prix abordables pour les personnes répondant aux conditions d'octroi des aides individuelles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

En tenant compte des dispositions du projet de loi n°7648 prévues dans le texte initialement déposé et en cas de location de l'intégralité des logements abordables, dont la surface totale s'élève à 1.575 m^2 (15 % de la surface habitable nette dédiée au logement), les coûts d'investissements à porter par la main publique s'élèveraient à environ 9.870.000 €. En effet, le coût d'acquisition des logements s'élèverait dans le cas d'espèce à 6.267€ / m^2. Cette valeur, jugée encore trop élevée dans le cadre de la réalisation de logements abordables, s'explique notamment par le fait que l'incidence foncière dans la commune précitée est particulièrement élevée (18,2% selon le LISER).

Ces dispositions impliquent que :

– le CUS à respecter par le plan d'aménagement particulier passe de 0,75, tel que prévu par le PAG, à 0,83 ;
– la surface habitable nette totale est augmentée à 11.550 m^2 dont 1.733 m^2 seraient réservés à des logements abordables ;
– les coûts d'investissements pour les promoteurs publics ou l'Etat, en cas de mise en location de l'intégralité des logements abordables, s'élèveraient à 6.880.000€, c'est-à-dire à seulement 3.970€/m^2 pour les logements abordables ;
– l'investissement du promoteur immobilier serait d'environ 65.800.000€, tout en sachant qu'une part de l'investissement (construction de logements abordables et travaux de viabilisation) sera prise en charge par le promoteur publique ou l'État ;
– étant donné que le volume de l'opération immobilière sera plus important, il est estimé, dans le cadre du présent exemple, les économies d'échelles en matière de frais de construction à environ 20€/m^2 SCB ;
– le bénéfice du promoteur immobilier, compte tenu des frais d'investissements estimés de 62.800.000€, sera d'environ 25%, tel qu'initialement visé.

Pour conclure, le présent exemple fictif démontre que la disposition de l'article 29bis permet de remédier efficacement à la problématique relative à l'incidence foncière lors des opérations immobilières, qui porte sérieusement préjudice à la réalisation de logements abordables, sans pour autant générer des contraintes excessives d'ordre financier pour les propriétaires et promoteurs immobiliers concernés.

Modification de la loi concernant l'aménagement du territoire

Pour assurer la cohérence de l'introduction d'un article 29*bis* dans la loi précitée sur l'aménagement communal avec le plan directeur sectoriel logement, le projet de loi modifie également ponctuellement la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne le cas spécifique d'un PAP « nouveau quartier » se situant dans une « zone prioritaire d'habitation », 30% de la surface construite brute destinée au logement sont réservés au logement abordable. En contrepartie, le potentiel constructible réservé au logement au niveau du PAP est augmenté de 10% par rapport au PAG. Pour la part de la cession qui dépasse cette contrepartie, une contrepartie complémentaire est définie entre le cédant et le cessionnaire, par exemple une augmentation supplémentaire du potentiel constructible ou une indemnité financière.

*

IV. LES AVIS DU CONSEIL D'ETAT

a) L'avis du 4 mars 2021

Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'État émet plusieurs oppositions formelles. La Haute Corporation s'oppose à l'article 1er puisque les termes utilisés ne font pas l'objet d'une définition dans la loi en projet sous avis, et sont, aux yeux du Conseil d'État, empreints de subjectivité et d'ambiguïté. Le Conseil d'État note qu'il conviendrait d'abord de définir ces objectifs et, ensuite, de les inscrire, de manière claire et précise, dans les dispositions concernées, chaque fois que cela est de mise.

Il est de même pour l'article 6 qui concerne l'introduction du Conseiller logement. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande à ce que soient déterminées dans la loi en projet les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de Conseiller logement.

En ce qui concerne l'introduction du nouvel article 29*bis* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le Conseil d'État émet une opposition formelle à l'encontre du paragraphe 4, alinéa 2 concernant les conditions de la convention entre la commune et le propriétaire et du paragraphe 4, alinéa 7 concernant la procédure d'approbation tacite. Le Conseil d'État considère qu'il est indispensable que le législateur énonce avec précision les conditions qu'il entend reléguer à la convention entre la commune et le propriétaire. Le Conseil d'État ne s'oppose pas au principe de l'approbation tacite mais exige un mécanisme permettant de déterminer avec certitude le point de départ du délai d'approbation tacite.

b) L'avis complémentaire du Conseil d'Etat (1er juin 2021)

Dans son avis du 1 juin 2021, le Conseil d'État prend note des amendements apportés et peut dès lors lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, lettre a), de la loi en projet. Cependant, le Conseil d'État estime que la définition du « potentiel résidentiel existant », notamment en ce qui concerne les « logements sous-occupés existants », reste floue et vague. Sous peine d'opposition formelle, il exige une définition plus claire de cette notion.

En ce qui concerne la disposition prévoyant que le Ministre peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune, le Conseil d'État constate que la relation avec le promoteur public n'est pas précisée et demande que la formulation soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public.

Satisfait par les précisions apportées aux dispositions concernant la convention conclue entre la commune et le propriétaire, le Conseil d'État est également en mesure de lever son opposition formelle à l'encontre l'article 29bis paragraphe 4, alinéa 2.

Au vu des définitions des compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement, le Conseil d'État lève son opposition formelle à cet égard.

c) Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 6 juillet 2021

Dans son deuxième avis complémentaire du 6 juillet, le Conseil d'État prend acte des amendements apportés et peut dès lors lever ses oppositions formelles formulées à l'égards de l'article 1er, paragraphe 1er et de l'article 10, paragraphe 7.

Outre, le Conseil d'État revient sur la procédure de cession et note qu'il conviendrait de mentionner le point de départ du délai de deux mois en se référant à la date de la réception de la notification, et d'envisager l'hypothèse du silence du ministre ayant le Logement dans ses attributions.

*

V. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

a) L'avis de la Chambre des Salariés (19.10.2020)

La Chambre des Salariés constate qu'il existe un déséquilibre profond entre la propriété immobilière privée par rapport à celle des institutions publiques et appelle l'État et les communes à mobiliser davantage de ressources pour faire évoluer le parc résidentiel locatif.

Selon la Chambre des Salariés, les dispositions du Pacte logement 2.0 sont insuffisantes. Elle considère qu'un Pacte logement 2.0 amplement plus ambitieux et contraignant devrait faire des communes un « Big Player » capable de concurrencer avec les grands propriétaires et promoteurs immobiliers.

La CSL soutient pleinement le changement de paradigme que représente la connexion directe entre le nombre de logements abordables créés et le niveau de la dotation financière. Toutefois, elle se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir également une dotation unique par commune participante pour chaque logement abordable se situant actuellement déjà sur leur territoire.

La CSL revendique qu'au moins 50% des logements abordables cédés aux communes devraient être prioritairement affectés à la location et ceci dans le but de constituer au moins à moyen terme un parc locatif public.

Outre, la CSL propose de rendre la participation au Pacte Logement obligatoire et fixer un nombre obligatoire de logements abordables en fonction de différents facteurs que chaque commune doit construire sur la période du Pacte Logement 2.0.

b) L'avis complémentaire de la Chambre des Salariés (20.4.2021)

La Chambre des Salariés regrette de constater qu'au vu des amendements proposés, contrairement à sa revendication, le reclassement d'une zone ne provoquera qu'une majoration de la part de la surface construite brute à dédier au logement abordable de 5 points de pourcentage (de 15% à 20% pour les PAP > 25 unités respectivement de 10% à 15% pour des PAP entre 10 et 25 unités). Le projet initial proposait un doublement des taux (de 15% à 30% respectivement de 10% à 20%).

La CSL rappelle que, dans le projet de loi initial, l'augmentation du taux de la surface à céder à la main publique était proposée comme instrument pour prendre en compte et pour compenser cette hausse de la valeur marchande du foncier.

c) L'avis de la Chambre des Métiers (6.11.2020)

La Chambre des Métiers constate que le Pacte logement 2.0 est mieux structuré que son prédécesseur en fixant des objectifs concrets en termes de projets de logements abordables à réaliser et en prévoyant un bilan annuel permettant d'apprécier l'état d'avancement de ceux-ci. Elle approuve les incitatifs prévus par le Pacte logement 2.0 à l'attention des communes. Mais elle regrette l'absence d'une définition claire du logement abordable et dénonce que le projet de loi ne prévoit pas l'implication du secteur privé.

Elle propose un modèle qui permettrait d'associer le secteur privé. Sous ce modèle, l'initiateur du projet resterait propriétaire des fonds soumis à la réservation de logements abordables. En contrepartie, il devrait respecter certaines obligations en relation avec la mise à disposition de ces habitations, notamment en ce qui concerne le niveau du loyer et le profil des ménages bénéficiaires.

Outre, la Chambre des Métiers se prononce en faveur d'une simplification des procédures d'autorisation, l'augmentation de la densité du bâti et l'introduction de contrats d'aménagement par lesquels le propriétaire s'engagerait à réaliser endéans une certaine période de référence des logements en contrepartie du reclassement des terrains en zone dédiée prioritairement à l'habitation (« Baulandvertrag »).

d) Avis complémentaire de la Chambre des Métiers (3.6.2021)

Mis à part des questions d'ordre procédurale, la Chambre des Métiers peut approuver les modifications de l'article 29bis permettant aux porteurs de projets de construction d'augmenter la densité en contrepartie de la cession de terrains ou de logements abordables. Elle réitère son plaidoyer pour un modèle basé sur le partenariat public-privé. De plus, la Chambre des Métiers plaide pour une simplification administrative des procédures.

e) L'avis de la Chambre de Commerce (26.2.2021)

La Chambre de Commerce estime que le projet de Pacte logement 2.0 affiche une certaine déconnexion avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire, le projet se caractérisant par l'absence d'une vision territoriale stratégique concernant la localisation des infrastructures d'habitat. La Chambre de Commerce plaide aussi pour un développement de l'offre de logements qui s'opère de façon coordonnée, stratégique et dans le respect strict des principes directeurs de la politique d'aménagement du territoire, pour ne pas alimenter davantage une dynamique de développement incompatible avec la vision territoriale nationale future.

La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'un ajustement en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal introduit au niveau de l'art. 29bis du présent projet. Elle estime qu'il est indispensable d'associer les promoteurs privés à la réalisation de logements abordables.

La Chambre de Commerce plaide en faveur d'une définition claire et précise du « logement abordable ». Elle insiste également sur la nécessité d'élaborer une définition alternative pour le prix de cession des logements abordables réalisés par des acteurs privés.

*

VI. AUTRES AVIS

a) L'avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (21.9.2020)

Dans son avis, le SYVICOL soutient le but poursuivi par le futur article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Néanmoins, il est d'avis que la modification projetée ne relève pas de la philosophie du Pacte logement et risque de retarder inutilement son entrée en vigueur. Le SYVICOL plaide pour une refonte du cadre législatif relatif aux aides au logement.

Le SYVICOL est d'avis que la mise en place du Pacte logement 2.0 doit se faire dans les plus brefs délais afin d'assurer une continuité. Il demande que la mise œuvre du Pacte logement 2.0 soit accompagnée par des séances d'informations pour les communes.

Concernant la dotation financière, le SYVICOL estime néanmoins qu'il serait pertinent de prendre en considération non seulement les unités de logement créées, mais encore la surface habitable créée dans le calcul de la dotation financière. De plus, le SYVICOL demande de supprimer purement et simplement les pourcentages minima et maxima fixés pour les différentes catégories d'investissement pour que les communes soient libres d'affecter les dotations financières prévues là où elles en ont le plus besoin.

Le SYVICOL s'oppose à la possibilité de déroger aux dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixe par le PAG, dans le but d'augmenter le potentiel constructible dans une zone déterminée et donc corrélativement les surfaces réservées au logement abordable. Selon l'avis du SYVICOL, la seule possibilité consisterait dans une modification du PAG, avec toutes les contraintes procédurales qui en découlent, ce qui retarderait considérablement le PAP. Il suggère dès lors plutôt d'introduire une procédure allégée de modification du PAG, offrant les mêmes garanties pour la commune et pour les personnes intéressées que la procédure allégée de modification ponctuelle du PAP.

b) L'avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (20.5.2021)

Le SYVICOL peut saluer une série de précisions qui ont été apportés par les divers amendements. Cependant, le SYVICOL déplore que ses réflexions en ce qui concerne les dotations financières du Pacte logement 2.0 prises ensembles avec celles relatives aux participations financières ainsi que ses propositions concernant la procédure n'aient pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie.

Le SYVICOL s'oppose formellement à l'instauration d'une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables par une hausse du degré d'utilisation du sol prévue par le PAG de 10 %. Selon le SYVICOL, cette disposition porte non seulement atteinte au principe de l'autonomie communale en remettant en cause le PAG, mais également au principe de la hiérarchie des normes.

c) L'avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (8.6.2021)

Dans son avis, l'OAI considère que le sol devrait constituer un bien collectif, au même titre que l'eau et l'air. Il propose de s'inspirer de l'Autriche comme Best-Practice et plaide pour la mise en place d'un fonds foncier public permettant une extension intelligente du périmètre constructible et de constituer ainsi une réserve foncière publique.

L'OAI accueille très favorablement ce projet de loi Pacte Logement 2.0 visant à proposer une nouvelle approche pour la politique du logement au niveau communal, vu les résultats très insuffisants de la première mouture du Pacte Logement de 2008. Mais il se demande si le Pacte logement 2.0 est à la hauteur des enjeux. Il appelle notamment à une refonte de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et de ses règlements grand-ducaux d'application.

Afin d'apporter un soutien aux communes dans la gestion du parc immobilier de logements, notamment locatifs, l'OAI propose d'élargir les compétences des promoteurs publics, tels que le Fonds du logement et la SNHBM. De plus, l'OAI recommande d'impliquer également les promoteurs privés dans la démarche du Pacte logement 2.0.

Dans son avis, l'OAI accueille favorablement la mise en place de conseillers logements mais souligne l'importance de préciser les conditions d'indépendance professionnelle à respecter dans le cas de conseiller logement externe à la commune.

En ce qui concerne les plans d'aménagement généraux, l'OAI plaide pour plus de souplesse.

*

VII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article instaure le Pacte Logement et énonce les objectifs des participations financières de l'Etat pour des projets mis en œuvre par les communes.

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que l'article énumère les objectifs du programme de coopération intitulé « Pacte logement » qui revêtent un apport normatif dans la mesure où il y est fait référence tout au long de la loi en projet. Or, les termes utilisés ne font pas l'objet d'une définition dans la loi en projet sous avis, et sont, aux yeux du Conseil d'État, empreints de subjectivité et d'ambiguïté, de sorte qu'il est obligé de formuler une opposition formelle à cet égard pour des raisons de sécurité juridique.

Au paragraphe 1er, lettre a), est utilisé le concept de « logement abordable » qui fait l'objet d'une définition à l'article 10 du projet de loi sous avis. L'article 10 en question vise à introduire un article 29bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en précisant le concept du logement abordable par renvoi aux « logements à coût modéré » au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Les notions de « logement abordable » et de « logement à coût modéré » peuvent être comprises, a priori, comme synonymes. Le Conseil d'État rappelle qu'il ne convient pas de multiplier les termes juridiques au regard d'un même concept, mais de définir les concepts juridiques de manière précise et sans équivoque.

Le Conseil d'Etat constate à l'examen de l'article 12 de la loi en projet que les deux notions précitées visent en réalité deux concepts différents. Il comprend que la notion de « logement abordable » ajoute l'État à la liste des promoteurs publics prévue par la loi précitée du 25 février 1979. Si telle est effectivement l'intention des auteurs, le Conseil d'État les invite à préciser ce point clairement dans la définition à donner, pour également souligner ainsi l'intérêt d'utiliser deux notions similaires.

Encore au paragraphe 1er, lettre a), le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la portée de la mention du caractère « durable » des logements. Si le concept du logement durable apparaît à plusieurs reprises dans le projet de loi sous examen, il n'y fait pas l'objet d'une définition. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de se référer à la définition de « logement durable » qui figure à l'article 14octies de la loi précitée du 25 février 1979. Quant au paragraphe 1er, lettre b), le Conseil d'Etat constate que la notion de « potentiel foncier » est floue et prête à équivoque, tout comme celle de « qualité résidentielle », utilisée à la lettre c) du même paragraphe. Si plusieurs articles de la loi en projet sous avis se réfèrent à ces deux notions, celles-ci ne font l'objet d'aucune définition ni dans la loi en projet ni dans d'autres lois. Même si le lecteur peut avoir une idée de ce qui est éventuellement visé par les auteurs, il s'agira toujours d'un concept très subjectif.

En raison de l'insécurité juridique générée par l'imprécision des objectifs auxquels renvoient notamment les articles 3 à 5 de la loi en projet, le Conseil d'État s'est opposé formellement à l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet. Au cas où les auteurs du texte sous avis entendaient formuler des objectifs au regard des conventions conclues entre l'État et les communes ou au regard du programme d'action local logement à établir, il conviendrait d'abord de définir ces objectifs et, ensuite, de les inscrire, de manière claire et précise, dans les dispositions concernées, chaque fois que cela est de mise.

Au vu des précisions apportées par voie d'amendement gouvernemental au niveau de l'article 10, le Conseil d'État se voit en mesure de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, lettre a), de la loi en projet.

En vertu du paragraphe 2, les participations financières de l'État aux communes sont autorisées afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris au paragraphe 1er. Au vu des critiques avancées au regard dudit paragraphe, le Conseil d'État suggère encore d'adapter la disposition sous avis en ce sens.

La commission parlementaire est à l'unanimité d'accord pour garder l'article 1er inchangé et d'adapter l'article 2.

Article 2

Cet article définit certains termes et expressions utilisés dans la future loi.

Le Conseil d'Etat critique que le texte se borne à renvoyer aux articles 3 à 6 du projet de loi et estime qu'il est dénué de valeur normative et qu'il est donc superfétatoire et peut être omis.

Pour ce qui est de la définition du terme « ministre », le Conseil d'Etat propose qu'elle puisse être intégrée dans l'article 3.

Par voie d'amendements gouvernemental et parlementaire, il est proposé de remplacer les points 1 à 5 par le libellé suivant :

« 1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14octies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ou sous-occupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle. »

Cet amendement entend répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat à l'égard des articles 1er et 2 du projet initial. Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat avait demandé de définir les termes utilisés dans le projet de loi et notamment ceux repris dans la formulation des objectifs du Pacte Logement 2.0. Ainsi, en ajoutant des définitions précises à l'article 2, le texte de loi en projet apporte la sécurité juridique nécessaire telle que demandée par le Conseil d'Etat.

Sont ainsi définies les notions de « logement durable », « potentiel foncier », « potentiel résidentiel existant » et « qualité résidentielle ». La définition de « logement abordable » a déjà été introduite dans le texte du projet de loi dans le cadre d'un amendement gouvernemental.

En ce qui concerne la qualité résidentielle, celle-ci se compose de la qualité résidentielle des logements et de la qualité résidentielle de l'habitat. La qualité résidentielle des logements est déterminée par des critères d'habitabilité et de salubrité tels qu'ils sont fixés dans la loi du 20 décembre 2019 précitée. La qualité résidentielle de l'habitat est déterminée par la fonctionnalité et l'attractivité des espaces publics et privés à proximité des logements. Les dimensions constitutives sont :

- la dimension environnementale et écologique, c'est-à-dire le calme, la qualité de l'air, le microclimat ou encore l'absence de nuisances ;
- la dimension sociale et culturelle, c'est-à-dire les interactions sociales, la sécurité, la qualité urbanistique du quartier ;
- la dimension infrastructurelle, c'est-à-dire la qualité et la proximité des équipements publics et de sports et de loisirs ainsi que de services et de commerces.

Suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, la commission a proposé un amendement relatif au point 4° de l'article où les termes « ou sous-occupés » sont supprimés. Le Conseil d'État ne s'est

en effet pas vu en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet par manque de précision des termes « logements sous-occupés ». En conséquence, il a demandé dans son avis du 1er juin 2021 des précisions supplémentaires par rapport à cette notion et plus particulièrement les situations visées. Afin d'éviter tout type d'insécurité juridique, il est par conséquent proposé de supprimer les termes « ou sous-occupés ».

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat est en mesure de lever son opposition formelle.

Article 3

Cet article définit la Convention initiale et ses modalités. Une commune qui souhaite adhérer au Pacte Logement et bénéficier d'une participation financière aux prestations d'un Conseiller logement doit la signer. Elle est établie pour une durée maximale de douze mois et est renouvelable une fois.

Le Conseil d'Etat avait proposé d'omettre l'article 2 et de préciser au paragraphe 1er, alinéa 1er, de l'article 3 que l'Etat est représenté par le « ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après « ministre » ».

La commission parlementaire donne suite à cette suggestion.

Le Conseil d'Etat avait critiqué une formulation figurant au paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 3. Le Programme d'action local logement est élaboré par la commune « avec l'appui » du Conseiller logement, sans que cette collaboration soit autrement précisée. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser l'étendue et le fonctionnement de cette collaboration.

Par ailleurs, au paragraphe 2, alinéa 1er, le Conseil d'État s'interroge sur la matérialisation de l'accord de l'Etat à la prorogation de la convention initiale, et demande aux auteurs d'en spécifier les modalités pratiques.

Par voie d'amendement, la Commission du Logement a répondu aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021. Il précise l'étendue et le fonctionnement de la collaboration entre la commune et le conseiller logement. En outre, il est précisé que le conseiller logement apporte son soutien technique et administratif à la Commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

Par ailleurs, les modalités de prorogation de la Convention initiale ont été supprimées de l'article et seront intégrées dans l'article 5 du projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Dans son avis complémentaire du 1er juin 2021, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observations ultérieures concernant cet article.

Article 4

L'article 4 définit la Convention de mise en œuvre. Elle prendra fin au plus tard le 31 décembre 2032.

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de définir, au paragraphe 1er de l'article sous revue, la notion de « Convention de mise en œuvre », tel qu'annoncé par l'article 2.

Aux termes du paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article sous avis, la commune ayant conclu une convention de mise en œuvre « s'engage à contribuer aux objectifs ». Le Conseil d'Etat est à s'interroger sur la portée de cette contribution de la commune qui reste peu précise. Il préférerait l'expression «s'engage à mettre en œuvre le Programme d'action local logement».

Le paragraphe 2 de l'article sous examen prévoit que « [l]a commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement ». Les auteurs indiquent au commentaire des articles que pour rédiger ce bilan annuel, la commune et le Conseiller logement utiliseront l'outil informatique mis à leur disposition par l'Etat. L'article sous examen, qui devrait suffire en lui-même, ne le précise pourtant pas. En revanche, la précision est apportée par l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet. Le Conseil d'Etat suggère, pour faciliter la lisibilité de la loi en projet sous examen, de préciser le recours à cet outil informatique pour l'établissement du bilan annuel à l'endroit de l'article sous examen, et de ne mentionner à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, que le recours à cet outil au regard du Programme d'action local logement.

Il est précisé au paragraphe 3, alinéa 1er, de l'article sous revue, que les contractants peuvent mettre un terme à la convention de mise en œuvre « en cas de faute grave d'une des parties » et, à l'alinéa 2, qu'une « faute grave » de la commune la prive des droits à la participation financière de l'État.

Cependant, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'adapter les alinéas sous revue à la terminologie employée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en se référant à la « faute grave dans l'exécution du contrat ».

En adoptant un amendement, la commission parlementaire a souhaité répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat et préciser, pour faciliter la lisibilité de la loi en projet, le recours à l'outil informatique pour l'établissement du bilan annuel dans l'article 4 du projet de loi.

Par ailleurs, l'amendement donne suite à l'observation du Conseil d'Etat et adapte la terminologie de « en cas de faute grave d'une des parties » à la terminologie employée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en introduisant dans le projet de loi l'expression « faute grave dans l'exécution du contrat ».

Dans son avis complémentaire du 1er juin 2021, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observations ultérieures concernant cet article.

Article 5

L'article 5 traite du Programme d'action local logement qu'une commune se donne. Ce Programme décrit les projets, les champs d'action et les ambitions de la commune dans cinq domaines :

a. les conditions pour augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
b. la réalisation de logements abordables et durables suivant ses critères de qualité de vie ;
c. la mobilisation du potentiel résidentiel existant (potentiel foncier, constructions existantes et logements non-occupés) afin d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
d. l'amélioration la qualité de vie dans tous les quartiers par un urbanisme adapté ;
e. la mise en place des instruments de communication, de sensibilisation et de subvention en faveur des objectifs du Pacte logement.

Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article sous examen indique que le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, sans cependant préciser comment cette collaboration s'établirait en pratique. Est-ce que chaque commune qui désire collaborer à un Programme d'action local logement doit réaliser la procédure dès le début avec la conclusion d'une Convention initiale, ou peut-elle se joindre tout simplement à un Programme d'action local logement déjà en vigueur ? Le commentaire des articles est plus explicite sur ce point et précise qu'un même Programme d'action local logement peut être mis en œuvre par plusieurs communes, chaque commune devant cependant signer sa propre Convention de mise en œuvre.

Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'ajouter cette précision à l'alinéa sous examen. La même observation vaut encore pour le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement qui figure dans le commentaire, mais non pas à l'article sous examen.

La commission parlementaire accorde une suite à cette suggestion du Conseil d'Etat et propose d'amender le texte comme suit :

1° Le paragraphe 1er est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune. ».

2° Le paragraphe 2 est amendé comme suit :

a) A l'alinéa 2, les termes « La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2. » sont remplacés par ceux de « La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement. ».

b) L'alinéa 3 est complété par une dernière phrase qui prend la teneur suivante :

« Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre. ».

Le Conseil d'Etat a également demandé dans son avis de préciser le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement. Ainsi, la commune dispose d'une durée de douze mois pour établir son Programme d'action local logement, cette durée pourra être prorogée une fois sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.

L'amendement complète l'article 5 du projet de loi par un nouvel alinéa qui apporte justement des précisions quant à la durée d'élaboration du Programme d'action local logement. D'autant plus, il est précisé que même dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, chaque commune devra signer individuellement une Convention initiale et une Convention de mise en œuvre avec l'Etat.

Dans son avis complémentaire du 1er juin 2021, le Conseil n'émet pas d'observations ultérieures concernant cet article.

Article 6

L'article 6 traite du Conseiller Logement.

Le Conseil d'État demande de définir, au paragraphe 1er de l'article 6, la notion de « Conseiller logement », tel qu'annoncé par l'article 2 et de préciser si cette fonction est également ouverte aux personnes morales. Dans ce dernier cas, il y aurait toutefois lieu de préciser que la personne morale désigne l'identité de la personne physique qui exercera concrètement le rôle de Conseiller logement. À l'instar du commentaire de l'article, il y a, par ailleurs, lieu de préciser qu'il peut s'agir d'un conseiller interne ou externe. En plus, les « missions » dudit conseiller sont définies de manière très large, sans pour autant être définies, notamment, par rapport à leur caractère obligatoire dans le cadre de missions comme l'élaboration du Programme, des bilans ou de l'encadrement. Les missions semblent, en réalité, se limiter à une « assistance » et à « l'appui » de la commune.

Enfin, le paragraphe 3 renvoie, pour la détermination des « compétences professionnelles et techniques requises », à un règlement grand-ducal. Or, le Conseil d'État constate que la matière couverte en l'occurrence constitue une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux articles 99 et 103 de la Constitution. D'après l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Par conséquent, le Conseil d'État est amené à demander, sous peine d'opposition formelle, que soient déterminées dans la loi en projet les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de Conseiller logement.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'éventuelle nécessité de prévoir des mesures transitoires pour les communes disposant déjà d'un conseiller logement qui toutefois ne remplirait pas les critères prévus par la loi en projet sous avis.

L'article 6 du projet de loi est amendé comme suit :

1° Il est inséré un nouveau paragraphe 1er avec la teneur suivante :

> « (1) Pour pouvoir exercer la fonction de conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.
>
> Le conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement. ».

Suite à l'ajout du nouveau paragraphe 1er, les paragraphes subséquents sont à renuméroter.

2° Le paragraphe renuméroté 4 est amendé comme suit :

- A l'alinéa 1er, les termes « Toute personne agissant comme » sont remplacés par celui de « Le ».
- A l'alinéa 3, les termes « les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du conseiller logement ainsi que » sont supprimés.

L'amendement entend répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat étant donné que la détermination des compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement est une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux articles 99 et 103 de la Constitution.

L'amendement introduit dès lors un nouveau paragraphe 1er à l'article 6 du projet de loi qui détermine les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de conseiller

logement. Il est par ailleurs précisé que le conseiller logement peut être une personne physique ou morale.

Dans son avis complémentaire du 1er juin 2021, le Conseil d'Etat s'est vu en mesure de lever son opposition formelle à l'égard du texte.

La Haute Corporation a en outre proposer de faire abstraction des termes « au moins » concernant la formation minimale et l'expérience professionnelle requise. La commission parlementaire est d'accord avec cette proposition.

Article 7

Cet article prévoit comment et dans quelles conditions les communes peuvent obtenir des participations financières du ministre pour le financement des projets qu'elles entendent mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte Logement.

Le Conseil d'État demande au législateur de faire abstraction, au paragraphe 2, du terme « habitant » et de se référer plutôt à la notion de « résidence habituelle », telle que consacrée à l'article 18, alinéa 1er, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

La Commission du Logement est unanime pour proposer de donner une suite à cette demande de la Haute Corporation. A l'article 7 du projet de loi, paragraphe 2, alinéa 1er, les termes « habitant résident » sont remplacés par ceux de « de personne physique ayant établi sa résidence habituelle ».

A l'alinéa 2 du même paragraphe, les termes « d'habitants » sont remplacés par ceux de « de personnes physiques ».

Par voie d'amendement, la commission parlementaire a proposé de modifier la terminologie du texte du projet de loi afin de l'adapter à la terminologie de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Dans son avis complémentaire du 1er juin 2021, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observations concernant cet article. La proposition d'ordre légistique trouve l'assentiment de la Commission du Logement.

Article 8

Cet article prévoit les modalités de paiement des participations financières aux communes pour la réalisation de projets lancés en vue d'atteindre les objectifs arrêtés dans leur Programme d'action local logement.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis de commentaire relatif à cet article. Il a émis des modifications d'ordre légistique que la commission parlementaire a fait siennes.

Article 9

L'article 9 concerne les dispositions financières. Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observation relative à cet article.

Article 10

Cet article modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Ad point 1 °

Ce point introduit un nouvel article 29*bis* qui prévoit les dispositions suivantes :

Le paragraphe 1er précise ce qu'il faut entendre par « logements abordables » pour l'interprétation et la compréhension du présent article.

Le paragraphe 2 fixe les seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété des logements précités. Ces seuils tiennent compte du nombre d'unités de logements pouvant être réalisées sur le site en question.

Les termes « d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée à l'habitation » sont alors remplacés par ceux de « d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une

zone d'habitation ou une zone mixte » afin de faire référence aux notions existantes de « zones d'habitation » et « zones mixtes », telles que définies au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Par amendement gouvernemental du 2 avril 2021, il avait été proposé de remplacer les termes « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi » par « qui entre en vigueur le 1er janvier 2022 ».

Sur proposition du Conseil d'Etat, émise dans son avis complémentaire du 1er juin 2021, ce bout de phrase est supprimé et figure dorénavant dans la disposition transitoire (art. 14).

Un amendement gouvernemental propose de prendre en compte la date de publication comme point de départ au lieu de la date d'entrée en vigueur afin d'assurer aux acteurs du terrain, à savoir les promoteurs et les bureaux d'études, une certaine prévisibilité du nouveau dispositif pour enfin garantir l'applicabilité de l'article 29bis.

Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 2, alinéa 4, il est proposé de remplacer les termes « les alinéas 3 et 4 » par ceux de « l'alinéa 3 ». En effet, en ce qui concerne l'alinéa 4, il s'agissait d'un renvoi circulaire. Il est dès lors proposé de renvoyer uniquement à l'alinéa 3.

Dans son 2e avis complémentaire, l'amendement n'appelle pas d'observation du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 3 permet à la main publique de refuser une affectation de certains fonds au logement abordable.

Par voie d'amendement gouvernemental, il est précisé que le PAP doit renseigner pour chaque lot ou parcelle réservés pour la réalisation de logements abordables également le nombre de logements abordables. Cette précision est proposée pour des raisons de transparence et de sécurité juridique.

Le texte amendé apporte une adaptation substantielle en ce qui concerne les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables.

Contrairement au projet de loi initial qui prévoyait une cession de fonds contre une indemnité financière, l'amendement entend un échange de fonds contre une augmentation du degré d'utilisation du sol (surface construite brute et tous les autres coefficients de densité). Il est veillé à ce que cet échange soit équilibré, tenant compte de la valeur des contreparties de chacune des parties.

Dès lors, lors d'une procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier tombant sous le champ d'application de l'article 29*bis* amendé, en contrepartie à la cession de fonds réservés aux logements abordables, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement au logement sera augmenté de 10%.

Les paragraphes 4 à 6 initiaux sont remplacés par les paragraphes 4 à 8 nouveaux par voie d'amendement gouvernemental

Le paragraphe 4 subit des modifications substantielles pour des raisons de lisibilité, et surtout de cohérence du dispositif. Le paragraphe 4, alinéa 1er, pose dorénavant le principe que la commune, sinon l'Etat, peut soit bénéficier de la cession des fonds réservés aux logements abordables, soit de celle relative aux logements abordables avec leur quotepart de fonds correspondante.

Il s'agit de deux possibilités de cession différentes, desquelles profite tout d'abord la commune conformément aux dispositions des paragraphes 5 (concerne la cession de fonds réservés aux logements abordables) et 6 (concerne la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante), et en cas de renonciation par cette dernière, l'Etat par le biais du ministre ayant le Logement dans ses attributions, qui peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune (Fonds du Logement, SNHBM) conformément aux dispositions du paragraphe 7.

Ainsi, pour une meilleure lisibilité, l'ancien paragraphe 4 est remplacé par un alinéa unique. Les anciens alinéas 2 à 6 sont alors remplacés et repris respectivement aux paragraphes 5 et 6. L'ancien alinéa 7 est supprimé. En effet, cet alinéa n'a plus lieu d'être comme il supposait le cas d'espèce dans lequel, aussi bien l'Etat que la commune aurait renoncé à la cession des fonds pour quelque raison que ce soit.

Or, grâce aux nouvelles dispositions ci-dessus, l'Etat pourrait notamment recourir à un droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers, ce qui réduirait les incidences financières pour le budget de l'Etat de façon substantielle.

– Paragraphe 5 de l'article 29*bis* nouveau

Le paragraphe 5 concerne la cession de fonds réservés aux logements abordables avec leur quotepart de fonds correspondante. L'alinéa 1er reprend en substance l'ancien paragraphe 4, alinéa 1er du projet initial, incluant des modifications mineures. Pour le détail du commentaire des articles, prière se référer au document parlementaire 7648-6).

L'alinéa 3 nouveau du paragraphe 5 reprend l'ancien paragraphe 4, alinéa 3 et est relatif à la délibération du conseil communal en cas de cession des fonds précités. Le texte initial prévoyait une approbation ministérielle, ce qui se justifiait le cas échéant à cause de la valeur de la cession des fonds. Comme celle-ci ne fait plus appel à une contrepartie financière pour les raisons évoquées ci-dessus, l'approbation ministérielle ne se justifie plus. Dès lors, la délibération est transmise pour information au ministre ayant le Logement dans ses attributions.

Le Conseil d'État se voit finalement en mesure de lever son opposition formelle.

L'objet du paragraphe 6 est de veiller à ce que lesdits logements soient cédés au prix de réalisation effectif. Il a été décidé d'aligner ces dispositions à celles de l'article 34 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

– Paragraphe 6 de l'article 29*bis* nouveau

Il est probable que les lots et parcelles réservés à la réalisation de logements abordables n'accueillent pas uniquement des logements abordables. Il est alors possible que ces derniers soient soumis au régime de la copropriété. Afin de tenir compte de cette possibilité, le nouveau paragraphe 6, alinéa 1er, précise que les logements abordables concernés devront être cédés avec leur quote-part de millièmes des fonds correspondante.

Contrairement à la rédaction initiale (ancien paragraphe 4, alinéa 1er), le nouveau paragraphe 6 permet désormais l'aliénation de logements abordables par le biais d'une vente en état futur d'achèvement.

Par ailleurs, l'alinéa 1er précise que les conventions de cession relative aux logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante doivent contenir au moins les plans de réalisation des logements abordables ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

Ceci offre une certaine transparence au bénéfice des acquéreurs, mais aussi une meilleure sécurité juridique pour les contractants quant aux modalités exactes de la cession. De cette manière, les contractants se trouvent sur un pied d'égalité et disposent des mêmes informations en ce qui concerne le détail et la qualité des travaux à réaliser. Il est également important qu'avant toute cession de logements abordables, les contractants puissent comprendre les modalités de fixation de l'indemnité de cession, qui se basent sur les informations contenues dans les plans de réalisation et dans le cahier des charges.

L'alinéa 2 concerne la valeur de la cession des logements abordables. Il s'agit en partie de l'ancien paragraphe 6, alinéa 3. Celle-ci tiendra compte du prix de réalisation sur base des éléments contenus dans les plans de réalisation et dans le cahier des charges. Les quotes-parts de fonds correspondant aux logements abordables quant à eux font l'objet de la contrepartie déterminée au paragraphe 5, alinéa 2.

Au paragraphe 6, les alinéas 3 et 4 nouveaux reprennent l'ancien paragraphe 6, alinéas 4 et 5. Au paragraphe 6, l'alinéa 5 nouveau concerne la délibération du conseil communal relative à la cession des logements abordables (par analogie au paragraphe 5, alinéa 3 nouveau, ancien paragraphe 4, alinéa 3).

– Paragraphe 7 de l'article 29*bis* nouveau

Le nouveau paragraphe 7, alinéa 1er reprend l'ancien paragraphe 4, alinéas 4 et 5 et concerne le cas de la renonciation par la commune soit à la cession de fonds réservés aux logements abordables, soit à celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En effet, l'Etat ne peut bénéficier des cessions précitées que si la commune y renonce.

L'alinéa 2 nouveau traite plus spécifiquement le cas de la cession des fonds précités au bénéfice de l'Etat. Le cas échéant, les modalités de la cession sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions. Il s'agit par conséquent de l'ancien paragraphe 4, alinéa 6.

L'alinéa 3 nouveau concerne la cession de logements abordables au bénéfice de l'Etat. Outre les précisions de l'aliéna 2, il détermine, par analogie au paragraphe 6, alinéa 1er nouveau, que les conven-

tions à conclure entre le propriétaire et l'Etat, représenté par la ministre ayant le Logement dans ses attributions, doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

Le Conseil d'Etat s'est opposé formellement au paragraphe 7 de l'article 10 pour cause d'insécurité juridique.

L'amendement gouvernemental du 2 avril entend modifier l'article 10 en ajoutant un nouvel alinéa après l'alinéa 1er qui apporte les précisions nécessaires pour répondre à l'opposition formelle pour insécurité juridique émise par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 1er juin 2021. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle en question.

Ad lettre a)

Le Conseil d'Etat avait déploré que les auteurs avaient omis de préciser les modalités selon lesquelles le propriétaire-cédant se voyait informé de la renonciation de la commune. Il est dès lors proposé d'adapter le paragraphe 7, alinéa 1er en ce sens en y introduisant une procédure prévoyant une notification au propriétaire de l'intention de renonciation de la commune par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception.

Sa lettre a) entend préciser au sein de l'alinéa 1er la forme et les modalités de la notification par la commune au propriétaire-cédant, ce qui n'appelle pas d'observation.

Ad lettre b)

Par l'insertion d'un nouvel alinéa au paragraphe 7 est instaurée une procédure de notification analogue à charge de l'Etat. Il est désormais prévu que le ministre ayant le Logement dans ses attributions informe endéans un délai de deux mois le propriétaire-cédant ainsi que le promoteur public par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession.

Il a été décidé de retenir un délai de deux mois afin de permettre au ministre ayant le Logement dans ses attributions de disposer d'une durée adéquate pour se prononcer en faveur d'une éventuelle cession et ce notamment lorsqu'il se voit saisi d'une telle demande en période estivale.

Afin de parfaire le flux d'information, il est également proposé d'informer le propriétaire de la question de savoir si un promoteur public entend se substituer à la partie étatique.

Sa lettre b) insère un nouvel alinéa 2, dans lequel est tout d'abord inscrite la possibilité de substitution de la part d'un promoteur public autre que la commune en cas de renonciation par l'État représenté par son Ministre ayant le Logement dans ses attributions, et où est précisé, ensuite, que ce dernier doit informer le propriétaire et les promoteurs publics dans un délai de deux mois, tout en détaillant les modalités de la notification y relative.

Dans son avis du 6 juillet 2021, le Conseil d'Etat avait proposé de faire figurer le point de départ du délai de deux mois en se référant à la date de la réception de la notification et d'envisager l'hypothèse du silence du ministre ayant le Logement dans ses attributions, en prévoyant par exemple qu'« à défaut de réponse endéans le prédit délai de deux mois, le silence du ministre ayant le Logement dans ses attributions vaut acceptation de la cession ». Ces remarques sont jugées pertinentes alors qu'il est indiqué de disposer d'un point de départ précis du délai à l'expiration duquel le silence du ministre ayant le Logement dans ses attributions vaut acceptation de la cession.

Par conséquent, il a été décidé de reprendre les propositions formulées par le Conseil d'Etat au sujet de la lettre b) de l'amendement 3 et d'intégrer sa proposition de texte tout en prenant soin de la compléter par l'ajout suivant « (…), qui court à partir de la réception de la notification prévue à l'alinéa 1er, (…)".

Ad lettres c) et d)

Ces modifications ont pour objet de compléter les anciens alinéas 2 et 3, devenus les alinéas 3 et 4. En effet, l'amendement gouvernemental avait omis de préciser que les modalités de la cession de fonds réservés au logement abordable pouvaient être arrêtées dans une convention à établir avec un promoteur public autre que la commune. Il y a lieu de préciser que les auteurs du projet de loi n'entendaient en aucun cas remettre ni la personnalité juridique des établissements publics en cause, ni leur autonomie, ni leur pouvoir de décision.

Les lettres c) et d) entendent intégrer au sein des nouveaux alinéas 3 et 4 l'hypothèse de la substitution à l'État d'un promoteur public autre que la commune dans le cadre de la convention à conclure avec le propriétaire, dans l'hypothèse de renonciation du ministre ayant le Logement dans ses attributions, ce qui, avec la mention de la possibilité de substitution par un promoteur public à la lettre b) permet de préciser que la substitution relève du choix du promoteur public, répondant ainsi à l'opposition formelle du Conseil d'État émise dans l'avis précité du 1er juin 2021. Le Conseil d'Etat est dès lors en mesure de la lever.

La modification d'ordre légistique proposée par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juillet 2021 trouve l'assentiment de la commission parlementaire.

– Paragraphe 8 de l'article 29*bis* nouveau

Le nouveau paragraphe 8 concerne l'ancien paragraphe 5 de l'article 29*bis* initial lequel s'inscrivait dans la continuité de l'ancien libellé du paragraphe 4, alinéa 1er. L'ancien libellé empêchait une vente en état futur d'achèvement. Par ailleurs, cela impliquait l'intervention du notaire, intervention qui aurait pu avoir des effets sur la procédure en termes de temps. Avec l'amendement proposé, on se situe au moment de la concrétisation des travaux. Ceci, évite non seulement l'intervention d'un acteur supplémentaire à côté du cessionnaire et de l'acquéreur avant l'approbation ministérielle, mais simplifie les démarches d'un point de vue administratif. Le présent amendement concrétise alors la volonté de maintenir une certaine simplification administrative dans tout le processus.

L'ancien paragraphe 7 devient le nouveau paragraphe 9 suite à l'ajout des nouveaux paragraphes 5 et 6.

L'ancien paragraphe 8 quant à lui est supprimé, dû à l'introduction du nouvel alinéa 2 au paragraphe 5. Il est référé au commentaire y afférant. Le paragraphe subséquent est à renuméroter.

Ad point 2° (art. 10, point 3° (art. 108quinquies))

Ce point modifie l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Sont ainsi supprimés de la première phrase de l'alinéa 4 les dispositions ayant trait aux modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré.

Pour les modifications au point 2° il est fait référence au commentaire relatif aux adaptations faites à l'article 10, point 1° (art. 29*bis*, paragraphe 2, alinéa 3). Il s'agit de prévoir une transition raisonnable au bénéfice des acteurs concernés à partir de la publication de la loi pacte logement 2.0 afin de leur garantir le temps nécessaire pour procéder aux adaptations utiles. Ceci leur offre une certaine prévisibilité, transparence, mais aussi une sécurité juridique.

Par ailleurs, l'ordre des alinéas est à inverser, comme proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021.

Ad point 3°

Le point 3° initial prévoyait l'introduction d'un nouvel article à la suite de l'article 108*quater*, l'article 108*quinquies*.

Le Conseil d'État s'interroge à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

La Commission décide de maintenir le libellé du texte tel que proposé dans l'amendement gouvernemental.

Sur proposition du Conseil d'Etat, l'article 108*quinqies* est à supprimer au niveau de l'article 10 et le texte deviendra le nouvel article 14 *in fine* de la loi.

Article 11

Cet article prévoit un certain nombre de modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes.

En ce qui concerne l'intitulé de citation de la loi précitée du 22 octobre 2008, dont l'article sous revue abroge les articles 1er et 2, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Dans la mesure où l'article 11 de la loi en projet vise à abroger les articles 1er et 2 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes[1], le titre Ier, intitulé « Du pacte logement », de ladite loi ainsi que le point 1 de l'intitulé de cette loi, dénommé « promotion de l'habitat et création d'un pacte de logement avec les communes », seront vidés de leur substance. L'intitulé de la loi précitée du 22 octobre 2008 ne concordera désormais plus avec le dispositif de cette loi et doit, de ce fait, être adapté en insérant une disposition afférente dans l'acte modificatif sous revue[2].

Par ailleurs, en vertu de l'article 37 de la loi précitée du 22 octobre 2008, « la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de « loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes » ». Le Conseil d'État demande que l'intitulé de citation de ladite loi soit également adapté, afin qu'il n'induise pas en erreur sur le contenu de cette loi. Il est à noter, dans ce contexte, que la loi en projet sous revue, dans son article 14, vise aussi à introduire un intitulé de citation, à savoir « loi du […] relative au Pacte logement », ce qui résultera dans une certaine redondance des deux intitulés de citation, susceptible de créer une certaine confusion.

L'amendement parlementaire modifie l'intitulé de citation de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. En effet, le Conseil d'Etat avait, dans son avis du 4 mars 2021, estimé que l'intitulé de la loi précitée du 22 octobre 2008 ne concordera désormais plus avec le dispositif de cette loi et doit, de ce fait, être adapté en insérant une disposition afférente dans l'acte modificatif.

Le Conseil d'Etat n'émet pas d'observation relative à cet article.

Article 12

Cet article modifie la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Ad point 1 °

Au vu de la définition spécifique du logement abordable faite par l'article 29*bis*, il convient de reprendre ladite définition pour des raisons de cohérence textuelle et de sécurité juridique.

Ad point 2°

L'introduction du nouveau point b) vise, de façon similaire à ce que prévoit l'actuel article 11, paragraphe 2, point 9° par rapport à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à introduire une exception par rapport au nouvel article 29*bis*, paragraphe 2. Le seuil de 26 unités de logements enclenche une réservation de trente pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement à la réalisation de logements abordables se distinguant ainsi du pourcentage prévu à l'article 29*bis*, paragraphe 2, alinéa 2, pour le même seuil.

Les auteurs du texte se proposent de prendre les mesures nécessaires pour que les communes et l'Etat puissent agrandir le parc immobilier qui appartient à la main publique. Il s'agit d'arriver à la création d'un nombre plus élevé de logements abordables dans chaque PAP « nouveau quartier », tout en gardant une bonne mixité sociale dans les nouveaux quartiers d'habitation.

La loi prévoit la cession des terrains réservés pour les logements abordables, le cas échéant avec les logements, à la commune ou à l'Etat.

En contrepartie pour la part de la cession qui correspond à celle prévue par l'article 29*bis*, les promoteurs auront le droit d'augmenter le volume construit et réservé au logement au niveau du PAP de 10% par rapport au PAG.

Par voie d'amendement, le Gouvernement a proposé de compléter à l'article 12, point 2°, du projet de loi, la lettre b) par une dernière phrase afin d'assurer la compatibilité des dispositions du nouvel article 29*bis* avec celles prévues à l'article 11 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du

1 Mém. A-n° 159 du 27 octobre 2008, p. 2230.

2 Voir en ce sens, l'article Ier de la loi du 4 mars 1994 portant modification de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique et de certaines autres dispositions législatives, Mém.-A n° 17 du 4 mars 1994, p. 300.

territoire et afin d'éviter qu'une inégalité entre parties existe dans le cadre de l'exécution des cessions précitées.

Dès lors, lorsqu'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombe dans le champ d'application du futur article 108*quinquies*, alinéa 1er, de la loi précitée du 19 juillet 2004, et prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, la loi précitée du 17 avril 2018 prévoit qu'au moins 30 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables. Dans ce cas, la contrepartie prévue à l'article 29*bis* amendé peut ne pas suffire. En effet, l'augmentation du potentiel constructible à hauteur de 10 pour cent permet de compenser une cession de fonds réservés aux logements abordables dans les cas prévus à l'article 29*bis*, paragraphe 2, du présent projet de loi.

Pour compenser l'éventuelle inégalité d'exécution en cas de réservation de fonds supérieure aux taux prévus à l'article 29*bis*, paragraphe 2, du présent projet de loi, la cession des fonds réservés au logement abordable pourrait donner lieu à une contrepartie complémentaire. Celle-ci peut être de nature financière ou en nature, et notamment consister en une augmentation de la surface construite brute ou en un échange de fonds.

En principe, la contrepartie complémentaire sera déterminée dans la convention à établir entre le propriétaire et la commune, sinon entre le propriétaire et l'Etat, qui porte sur la cession des fonds réservés aux logements abordables. Or il peut s'avérer utile, ou même nécessaire, de déterminer cette contrepartie en amont de la convention portant sur la cession précitée. Ceci est notamment le cas lorsque la contrepartie complémentaire représente une augmentation supplémentaire du potentiel constructible.

L'article 12 du projet de loi fait par ailleurs l'objet de modifications de nature légistique ou matérielle, soulevés par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021, qui ne nécessitent pas de commentaires particuliers.

Article 13

L'article 13 prévoit des modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. La commission est d'accord pour garder le texte dans sa teneur initiale, tout en faisant siennes les propositions d'ordre légistiques émises par le Conseil d'Etat.

Article 14 nouveau

Le Conseil d'Etat propose d'insérer cet article. La Haute Corporation est en effet d'avis que l'article 108*quinquies* nouveau proposé par amendement gouvernemental au niveau de l'article 10, point 3°, est à supprimer. Le Conseil d'Etat propose de le remplacer par un nouvel article abrogatoire et transitoire qui est à insérer *in fine* de la loi en projet.

A l'article 14 nouveau, la Commission du Logement propose de suivre l'avis du Conseil d'Etat à l'égard de l'article 10, point 3°, en reprenant sa proposition de texte en tant que disposition transitoire.

Cependant, une erreur matérielle s'est glissée dans l'alinéa 2 tel que proposé. En effet, le renvoi au paragraphe 3, alinéa 2 est erroné, il y a lieu de le remplacer par un renvoi au paragraphe 2, alinéa 3.

Article 14 ancien devenant l'article 15 nouveau

L'article 14 ancien concerne l'intitulé de citation. Suite à l'insertion d'un article 14 nouveau, l'article 14 devient l'article 15 du projet de loi. Au regard des considérations générales du Conseil d'Etat à l'égard de l'intitulé de la loi et de la nécessité de pouvoir distinguer de façon plus précise les intitulés de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes, il est proposé d'insérer à l'article 14 du projet de loi, le terme « 2.0 » derrière le terme « logement ».

Article 15

L'article 15 indique la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Par voie d'amendement, les termes « entre en vigueur le » sont remplacés par « produit ses effets au » afin de tenir compte de la mise en vigueur rétroactive.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Au vu de ce qui précède, la Commission du Logement propose à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

« PROJET DE LOI

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

a) **la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;**

b) **la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;**

c) **la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;**

d) **la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

Art. 1er – Le Pacte logement

(1) Il est instauré un programme de coopération, ci-après « Pacte logement », entre l'État et les communes ayant comme objectifs :

a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;

b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;

c) d'améliorer la qualité résidentielle.

(2) L'État est autorisé à accorder des participations financières aux communes afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris sous le paragraphe 1er.

(3) Le Pacte logement prend fin au 31 décembre 2032.

Art. 2 – Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14*octies* de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle.

Art. 3 – La Convention initiale

(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre ».

La Convention initiale donne droit à la commune à une participation financière aux prestations du Conseiller logement. Dans le cadre de l'exécution de la convention, la commune s'engage à élaborer avec le soutien technique et administratif du Conseiller logement un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement.

(2) La Convention initiale est établie pour une durée de douze mois. Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2.

La Convention initiale prend fin de plein droit au moment de la signature d'une Convention de mise en œuvre.

Art. 4 – La Convention de mise en œuvre

(1) Toute commune dont le Programme d'action local logement a été adopté par le Conseil communal peut conclure une Convention de mise en œuvre avec l'État représenté par le ministre.

La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'État aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage à mettre en œuvre son Programme d'action local logement.

(2) La commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement. Le bilan indique également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État et comprend un décompte financier par projet.

Ce bilan est établi au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le premier bilan à établir peut couvrir la période s'écoulant entre le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre et le 31 décembre de l'année subséquente.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel.

(3) La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. Avant cette date, les contractants peuvent mettre un terme à la convention d'un commun accord ou en cas de faute grave commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention.

En cas de résiliation de la Convention de mise en œuvre pour faute grave dans le chef de la commune, la commune perd le droit à la participation financière de l'État aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement, pour le montant non encore utilisé de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7.

Art. 5 – Le Programme d'action local logement

(1) Le Programme d'action local logement établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard.

Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune.

(2) L'état des lieux et les priorités du Programme d'action local logement sont établis dans les cinq domaines suivants :

a) le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle ;

b) la création de logements abordables et durables ;

c) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ;

d) l'amélioration de la qualité résidentielle ;

e) les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement.

Le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes. Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre.

Art. 6 – Le Conseiller logement

(1) Pour pouvoir exercer la fonction de Conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire de trois années accomplies et d'une expérience professionnelle de trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le Conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement.

(2) Pendant la durée de la Convention initiale, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

(3) Pendant la durée de la Convention de mise en œuvre, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Cette mission d'assistance couvre :

a) la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du Programme d'action local logement;

b) l'élaboration et la soumission des bilans annuels prévus à l'article 4 paragraphe 2.

(4) Le Conseiller logement doit obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'État.

La formation initiale est fixée à 30 heures de formation. La formation continue est fixée à 16 heures de formation par année civile.

Un règlement grand-ducal fixe les modalités d'organisation des cours et les matières enseignées lors de la formation initiale et de la formation continue.

(5) La participation financière aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention initiale ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 240 heures prestées, ni le plafond de vingt-cinq mille euros.

La participation financière annuelle aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention de mise en œuvre ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 380 heures prestées, ni le plafond de quarante-deux mille euros. Lorsqu'une Convention de mise en œuvre est signée au cours d'une année, les plafonds pour la première année sont calculés au prorata des mois restants de l'année.

La participation financière aux prestations du Conseiller logement est payée sur base d'un ou plusieurs décomptes précis reprenant les heures prestées par le Conseiller logement, établis au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les prestations ont été effectuées.

La Convention de mise en œuvre peut prévoir le paiement d'acomptes au cours de l'année.

Art. 7 – Détermination de la dotation financière

(1) Toute commune ayant signé une Convention de mise en œuvre se voit attribuer une dotation financière définissant le plafond des participations financières pour les projets qu'elle entend réaliser conformément à l'article 1er.

La dotation financière de chaque commune est alimentée selon les dispositions du présent article sous réserve que les conditions posées par la Convention de mise en œuvre soient respectées.

(2) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention initiale se voient attribuer une dotation forfaitaire unique de vingt-cinq euros par personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune, avec un minimum de cent mille euros et un plafond de cinq

cent mille euros par commune. Cette dotation unique est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

Le nombre de personnes physiques pour déterminer la dotation forfaitaire unique est déterminé sur base du registre national des personnes physiques, tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au 31 décembre 2020.

(3) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cette dotation est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

(4) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix-neuf mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficient d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation est attribuée soit au 31 janvier de l'année, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est signée au cours de l'année.

(5) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de deux mille cinq cent euros pour tout logement se situant sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

La dotation est attribuée par le ministre soit au 31 mars de l'année au plus tard, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée.

(6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.

(7) La dotation financière telle que définie au présent article et non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034.

Art. 8 – Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :

a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;

ii) cohésion sociale ;

iii) infrastructures sportives et culturelles ;

iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;

v) équipements des services techniques communaux ;

c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous la lettre b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;

b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;

c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;

d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;

c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;

d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées.

Art. 9 – Dispositions financières

Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

La prise en charge des participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi n'est applicable que dans les limites des ressources disponibles au Fonds spécial de soutien au développement du logement conformément au programme pluriannuel des dépenses du fonds prévu à l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2020.

L'avoir du Fonds spécial de soutien au développement du logement au titre de la présente loi au moment de la liquidation de tous les engagements y relatifs pourra servir à la liquidation de dépenses engagées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Le ministre dresse annuellement sur base du bilan annuel prévu à l'article 4, paragraphe 2 un rapport de mise en œuvre du Pacte logement et un rapport financier des projets réalisés dans le cadre de la présente loi.

Sur base de ces bilans annuels, le ministre dresse tous les quatre ans un rapport intermédiaire de la mise en œuvre du Pacte logement et de son impact financier afin de procéder à une évaluation des effets de la présente loi.

Art. 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

1° A la suite de l'article 29, il est inséré un nouvel article 29*bis* qui prend la teneur suivante:

« Art. 29*bis*. Logement abordable

(1) Le présent article s'applique à tout logement abordable, tel que défini à l'article 2 de la loi du jj mm 2021 relative au Pacte logement, dont un promoteur public, au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, assure l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs.

(2) Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 15 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables.

Lorsque le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvre des fonds reclassés d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte par une modification du plan d'aménagement général, la part de la surface construite brute de ces fonds à réserver à la réalisation de logements abordables est portée :

1° à 20 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités ;

2° à 15 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités ;

3° à 10 pour cent si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre 5 et 9 unités.

Le plan d'aménagement général donne des renseignements sur les fonds visés par l'alinéa 3, dont le contenu sera défini dans un règlement grand-ducal.

(3) Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Ne font pas l'objet d'une telle réservation les lots ou parcelles qui connaissent des contraintes importantes en matière d'exécution, susceptibles de générer des coûts disproportionnés en matière de création de logements abordables.

(4) Les fonds réservés aux logements abordables ou, le cas échéant, les logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante sont cédés conformément aux dispositions respectivement du paragraphe 5 et 6 à la commune, et en cas de renonciation par la commune au ministre ayant le Logement dans ses attributions représentant l'État conformément aux dispositions du paragraphe 7. Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre ayant le Logement dans ses attributions en cas de renonciation par l'Etat.

(5) Les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables prévue au paragraphe 4 sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.

En contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation.

La délibération du conseil communal relative à la cession de fonds réservés aux logements abordables est transmise pour information au ministre dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération.

(6) Les modalités et la valeur de la cession des logements abordables, prévue au paragraphe 4, avec leur quote-part de fonds correspondante sont fixées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36. Les conventions précitées doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

La valeur de la cession des logements abordables tient compte du prix de réalisation et la quote-part de fonds correspondante est cédée conformément au paragraphe 5, alinéa 2.

Si les parties ne s'entendent pas sur la valeur des logements abordables à céder, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties font appel à un arbitre. En cas de désaccord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des fonds concernés.

L'acte de désignation des experts et, le cas échéant, de l'arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.

La délibération du conseil communal relative à la cession des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante à la commune est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue dans un délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.

(7) Par dérogation aux paragraphes 5 et 6, le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement de fonds réservés aux logements abordables ou de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. Dans ce cas, le ministre ayant le Logement dans ses attributions et le propriétaire en sont notifiés par la commune dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception. Le cas échéant, les dispositions prévues respectivement au paragraphe 5, alinéa 2 et au paragraphe 6, alinéas 2 à 4 s'appliquent.

Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. A défaut de réponse endéans le prédit délai de deux mois, qui court à partir de la réception de la notification prévue à l'alinéa 1er, le silence du ministre ayant le Logement dans ses attributions vaut acceptation de la cession. En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution à l'Etat d'un promoteur public autre que la commune.

Les modalités de la cession des fonds réservés aux logements abordables, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et respectivement le ministre ayant le Logement dans ses attributions ou un promoteur public autre que la commune.

Les modalités et la valeur de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante, prévue à l'alinéa 1er, sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et respectivement le ministre ayant le Logement dans ses attributions ou un promoteur public autre que la commune. La convention précitée doit également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

(8) Aucune autorisation de construire portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être délivrée avant respectivement la conclusion des conventions visées respectivement au paragraphe 5, alinéa 1er et paragraphe 7, alinéas 2 et 3 ou l'approbation ministérielle de la convention visée au paragraphe 6, alinéa 5.

(9) Lors de tout remembrement urbain, les charges résultant des dispositions du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des apports des différents propriétaires.

(10) Si lors de l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », un ou plusieurs lots ou parcelles réservés, conformément au paragraphe 3, appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les dispositions des paragraphes 4 et 5 ne s'appliquent pas pour les prédits lots ou parcelles.

2° A l'article 37, alinéa 4, la première phrase est remplacée comme suit:

« Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires sont réglés. ».

Art. 11. Modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes

1° Les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes sont abrogés.

2° A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. ».

Art. 12. Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

1° L'article 1er, paragraphe 2, point 15°, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est modifié comme suit :

« 15° définir des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou de logements abordables tels que définis à l'article 29bis, paragraphe 1er de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain »

2° A l'article 11, paragraphe 2, point 9°, le texte est modifié comme suit :

« 9° imposer que :

a) par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14° et 15°, consacre au moins 30 pour cent de la surface construite brute destinée au logement :

– à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et

– à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30*ter* de la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) par exception à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombant dans le champ d'application de l'article 108*quinquies*, alinéa *1er*, de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14° et 15°, au moins 30 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables tels que définis à l'article 29*bis*, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29*bis*, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004, la cession des fonds réservés au logement abordable peut donner lieu à une contrepartie complémentaire lorsque la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables dépasse celles prévues à l'article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. ».

Art. 13 – Modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

1° L'article 2 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

2° L'article 3 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« 14° des projets mis en œuvre par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

3° L'article 4 est complété *in fine* par le libellé suivant :

« 3° par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXX relative au Pacte logement. ».

Art. 14 – Disposition transitoire

L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

L'article 29*bis*, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004 s'applique aux plans d'aménagement général **dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la présente loi.**

Art. 15 – Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement 2.0.».

Art. 16 – Entrée en vigueur

La présente loi produit ses effets au 1er janvier 2021.

Luxembourg, le 8 juillet 2021

La Présidente-Rapportrice,
Semiray AHMEDOVA

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 14/07/2021 14:00:00
Scrutin: 1
Vote: Projet de loi N°7648
Description: Vote sur le projet de loi

Président: Monsieur Etgen Fernand
Secrétaire Général: Monsieur Scheeck Laurent

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	31	0	28	59
Procurations:	0	0	1	1
Total:	31	0	29	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
DP					
Arendt Guy	Oui		Bauler André	Oui	
Baum Gilles	Oui		Beissel Simone	Oui	
Colabianchi Frank	Oui		Etgen Fernand	Oui	
Graas Gusty	Oui		Hahn Max	Oui	
Hartmann Carole	Oui		Knaff Pim	Oui	
Lamberty Claude	Oui		Polfer Lydie	Oui	
LSAP					
Asselborn-Bintz Simone	Oui		Biancalana Dan	Oui	
Burton Tess	Oui		Closener Francine	Oui	
Cruchten Yves	Oui		Di Bartolomeo Mars	Oui	
Engel Georges	Oui		Haagen Claude	Oui	
Hemmen Cécile	Oui		Mutsch Lydia	Oui	
déi gréng					
Ahmedova Semiray	Oui		Back Carlo	Oui	
Benoy François	Oui		Bernard Djuna	Oui	
Empain Stéphanie	Oui		Gary Chantal	Oui	
Hansen Marc	Oui		Lorsché Josée	Oui	
Margue Charles	Oui				
CSV					
Adehm Diane	Non		Arendt épouse Kemp Nancy	Non	
Eicher Emile	Non		Eischen Félix	Non	
Galles Paul	Non		Gloden Léon	Non	
Halsdorf Jean-Marie	Non		Hansen Martine	Non	
Hetto-Gaasch Françoise	Non		Kaes Aly	Non	
Lies Marc	Non		Mischo Georges	Non	
Modert Octavie	Non		Mosar Laurent	Non	
Reding Viviane	Non		Roth Gilles	Non	
Schaaf Jean-Paul	Non		Spautz Marc	Non	
Wilmes Serge	Non		Wiseler Claude	Non	
Wolter Michel	Non	(Hansen Martine)			
ADR					
Engelen Jeff	Non		Kartheiser Fernand	Non	
Keup Fred	Non		Reding Roy	Non	

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 14/07/2021 14:00:00
Scrutin: 1
Vote: Projet de loi N°7648
Description: Vote sur le projet de loi

Président: Monsieur Etgen Fernand
Secrétaire Général: Monsieur Scheeck Laurent

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	31	0	28	59
Procurations:	0	0	1	1
Total:	31	0	29	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
DÉI LÉNK					
Cecchetti Myriam	Non		Oberweis Nathalie	Non	
Piraten					
Clement Sven	Non		Goergen Marc	Non	

Le Président:

Le Secrétaire Général:

7648/15

N° 7648[15]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL D'ETAT

(16.7.2021)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 14 juillet 2021 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

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

a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;

c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;

d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 14 juillet 2021 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 4 mars, 1er juin et 6 juillet 2021 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 13 votants, le 16 juillet 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/16

N° 7648[16]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(12.7.2021)

Le projet de loi n°7648 initial a pour objet de créer un nouveau **Pacte logement dit « 2.0 »** entre l'Etat et les communes luxembourgeoises afin de favoriser une augmentation de l'offre de logements abordables et durables sur le territoire national du Grand-Duché. Le projet de loi n°7648 a comme principal but de réorienter les moyens financiers afin de mieux soutenir le développement de logements abordables, de préférence locatifs et publics, en conformité avec les trois objectifs fondamentaux du Pacte logement 2.0 qui sont :

1. l'augmentation de l'offre de logements abordables (locatifs) et durables au niveau communal ;
2. la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant au niveau communal (terrains, *« Baulücken-programm »* et résidentiel existant) ;
3. l'amélioration de la qualité résidentielle.

La Chambre de Commerce a émis son avis relatif au projet de loi n°7648 dans sa version initiale en date du 26 février 2021[1].

Depuis la publication de son avis par rapport au projet initial, le projet de loi a néanmoins été amendé à plusieurs reprises. Il a ainsi fait l'objet d'amendements gouvernementaux en date du 2 avril 2021, et il a été modifié par des amendements parlementaires en date du 12 avril et du 9 juin 2021. Dans ce contexte, elle souhaite par ailleurs exprimer son regret qu'elle n'a pas été saisie pour avis par les autorités dans le cadre de la première série d'amendements parlementaires adoptée en date du 12 avril 2021.

Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce souhaite dès lors se prononcer par rapport à la version la plus actuelle du projet de loi n°7648 qui résulte des différentes séries d'amendements qui ont été apportés au projet dans le cadre de la procédure législative (ci-après les « Amendements »).

1 Avis 5608RMX de la Chambre de Commerce du 26 février 2021.

En bref

- La Chambre de Commerce insiste à nouveau sur une adaptation en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal introduit par le projet de loi amendé.
- Elle s'interroge sur l'interdiction pour les promoteurs privés de faire un bénéfice en cas de réalisation de logements abordables. A ses yeux, la réalisation d'un bénéfice par le promoteur privé est tout à fait indiquée dans ce contexte.
- En cas de cession des fonds réservés aux logements abordables, elle estime que la contrepartie en nature prévue par le projet de loi amendé, consistant en une hausse systématique de +10% du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement d'un PAG, paraît insuffisante pour compenser de manière adéquate un initiateur de projet dans l'ensemble des cas de figure qui sont prévus.
- Pour une réservation de 30% de la surface construite brute maximale à dédier au logement abordable, qui est prévue en cas d'exécution d'une zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement », la Chambre de Commerce plaide pour un mécanisme de compensation additionnel qui doit être obligatoire, et non pas facultatif.
- Finalement, la Chambre de Commerce se demande si l'encadrement du mécanisme de compensation en nature, prévu par l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet de loi amendé, offre la sécurité juridique qui est nécessaire à son fonctionnement dans la pratique.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2 du projet de loi n°7648 résultant des Amendements

L'article 2 du projet de loi n°7648 relatif au Pacte logement 2.0 porte sur les **définitions des notions et termes** essentielles qui sont constamment utilisés tout au long du projet sous objet. Par rapport à la version initiale du projet, la Chambre de Commerce constate ainsi que cet article a fait l'objet de modifications significatives suite aux Amendements.

Alors que le projet initial procédait encore à la formulation de définitions par rapport à cinq notions[2], la Chambre de Commerce remarque que ces définitions ont toutes fait l'objet d'une suppression par le biais des Amendements. Au-delà de cette suppression, il convient en outre de noter que les Amendements ont été de nature à introduire des nouvelles définitions, à savoir quatre nouvelles définitions par rapport au « logement durable », au « potentiel foncier », au « potentiel résidentiel existant » ainsi que par rapport à la « qualité résidentielle ». La définition du « logement abordable », qui figurait auparavant à l'article 10 du projet de loi, a par ailleurs été déplacée à l'article 2, les Amendements ayant également modifié quelque peu la définition en question.

Pour ce qui concerne les **définitions nouvellement introduites** dans le cadre des Amendements, la Chambre de Commerce précise qu'elle salue les intentions des auteurs liées à l'ajout de ces dispositions. Ces dernières procèdent en effet à la définition de notions critiques du projet de loi, à savoir des termes auxquels il est notamment fait référence dans le cadre de la description des objectifs du Pacte logement 2.0 à l'article 1[3] du projet de loi. Toutefois, elle se permet de faire remarquer que certaines de ces définitions restent empreintes de subjectivité. Ceci semble notamment vrai pour la notion de « qualité résidentielle[4] », où la définition du projet de loi amendé dispose qu'il s'agit, entre autres, de logements situés *« dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et*

2 Dans sa version initiale, l'article 2 du projet définissait ainsi les notions de « Ministre », « Convention initiale », « Convention de mise en œuvre », « Programme d'action local logement » et de « Conseiller logement ».

3 L'article 1, paragraphe 1 du projet de loi dispose ainsi que *« [I]l est instauré un programme de coopération, ci-après "Pacte logement", entre l'Etat et les communes ayant comme objectifs : a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ; b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ; c) d'améliorer la qualité résidentielle ».*

4 « Qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle.

écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle ». Selon la Chambre de Commerce, de tels critères ne sont guère objectifs et sont surtout tributaires de la perception d'un individu.

Quant à la **définition du « logement abordable »**, la Chambre de Commerce salue le déplacement de cette définition à l'article 2 du projet de loi, visant à répondre à certaines critiques de la part du Conseil d'Etat, qui permettra ainsi d'avoir une définition unique qui s'applique à l'ensemble du projet de loi et non pas à un article en particulier.

En comparaison avec le projet de loi dans sa version initiale[5], la Chambre de Commerce remarque cependant que la définition amendée[6] elle-même, malgré une formulation quelque peu différente, n'a pas vraiment changé quant au fond. Pour définir le logement abordable, le projet de loi sous avis se contente ainsi toujours de renvoyer au terme du **« logement à coût modéré »** figurant dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement[7] (ci-après « la Loi modifiée du 25 février 1979 »), mais qui lui-même n'a fait l'objet d'aucune définition légale jusqu'à présent. Elle regrette ainsi que la mise en place d'une définition claire et opérationnelle pour le « logement abordable », déjà annoncée à maintes reprises par les autorités, se fasse toujours attendre et que cette situation persistera également au-delà de l'adoption du projet de loi n°7648 sous objet.

Concernant l'article 10, point 1°, paragraphe 2 du projet résultant des Amendements

L'article 10 du projet de loi n°7648 relatif au Pacte logement 2.0 porte sur la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain[8], et propose l'insertion d'un **nouvel article 29*bis*** au niveau de la loi précitée.

En dehors des dotations financières visant à stimuler une plus grande implication des communes dans la programmation de constructions d'ensembles qui bénéficient de subventions étatiques et qui visent la création de logements à coût modéré, conformément à la Loi modifiée du 25 février 1979, le projet de loi sous avis prévoit, concernant la création de **logements abordables**, en effet également une deuxième approche se basant sur des **instruments d'aménagement du territoire** du niveau communal. L'objectif est ainsi la pratique d'une « politique de zoning inclusif » à travers la définition d'obligations de « quotas de logements abordables » qui devront être respectés par des promoteurs privés lors du développement de nouveaux projets résidentiels. Concrètement, le nouvel article 29*bis* dispose ainsi que les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » (ci-après le / les « PAP NQ ») serviront comme instrument futur pour définir ces quotas et pour procéder à la réservation de surfaces pour la réalisation de ces unités de logement. Dans le projet de loi amendé, ces quotas de surface se trouvent en particulier définis dans l'article 10, point 1°, paragraphe 2.

Par rapport à la version initiale du projet de loi, la Chambre de Commerce constate ainsi que l'article 10, point 1°, paragraphe 2 précité a fait l'objet de modifications (cf. tableau n°1 ci-dessous). Suite aux Amendements, elle observe que le quota de surface à réserver au logement abordable pour des fonds reclassés a en effet été révisé à la baisse pour certains cas de figure, en l'occurrence pour les cas où un PAP NQ prévoit 10-25 unités de logement au total, voire plus.

---

5 « Logement abordable » : Par logements abordables, on entend au présent article, les logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

6 « Logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi.

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

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

Tableau n°1 : Pourcentage de la « surface construite brute maximale dédiée au logement » à réserver au logement abordable suivant le nouvel article 29bis résultant des Amendements

PAP NQ – procédure entamée 6 mois ou plus après la date de publication de la présente loi	*% réservé au logement abordable*
Cas 1 : fonds classés en zones d'habitation / zones mixtes	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	/
10-25 logements	10%
>25 logements	15%
Cas 2 : fonds reclassés[9] d'une zone non dédiée à l'habitation en zones d'habitation / zones mixtes	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	10%
10-25 logements	~~20%~~ -> **15%**
>25 logements	3~~0%~~ -> **20%**

Source : Projet de loi n°7648 et amendements au projet de loi n°7648.

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver ces modifications qui ont été apportées à l'article 10, point 1°, paragraphe 2 précité. En effet, si elle reconnaît la nécessité de devoir augmenter **l'offre de logements locatifs subventionnés** pour des raisons de cohésion sociale à l'échelle du territoire national, elle avait en même temps déjà exprimé ses réserves par rapport à une intervention publique d'une ampleur qu'elle estimait comme étant excessive dans son avis[10] relatif au projet de loi initial. À ses yeux, une intervention publique imparfaitement dosée pourrait en effet être de nature à défavoriser une augmentation suffisante de l'offre de logements sur le marché privé et potentiellement aggraver la situation de pénurie au sein de ce segment, en raison d'une réservation trop importante de surfaces qui seraient « accaparées » par le secteur public. Elle salue dès lors ces modifications opérées au niveau de l'article 10, point 1°, paragraphe 2 qui rééquilibrent à ses yeux quelque peu le projet de loi sous avis, mais sans pour autant le priver de son caractère ambitieux. Elle rappelle ainsi que le projet amendé dispose toujours que chaque PAP NQ, qui prévoit plus de 25 unités de logement et qui exécute une zone dédiée à l'habitation découlant d'une zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement », procédera à une réservation au logement abordable d'au moins 30% de la surface construite brute maximale à dédier au logement.

Concernant l'article 10, point 1°, paragraphes 4 à 7 du projet résultant des Amendements

La Chambre de Commerce constate que les Amendements ont également procédé à des modifications substantielles de l'article 10, point 1°, paragraphes 4 à 7 du projet de loi. Ces dispositions précitées ont en particulier comme objectif de définir les **modalités de la cession** des fonds et des logements abordables réalisés.

En effet, afin que ce développement de l'offre de logements abordables se fasse au profit du parc (locatif) immobilier public, le projet de Pacte logement 2.0 prévoit également une autre nouveauté majeure, à savoir l'introduction d'un **mécanisme de cession légal** / d'une **procédure de transfert de propriété**. Tout PAP NQ définit ainsi, pour chaque lot ou parcelle, la surface construite brute destinée au logement abordable (cf. tableau n°1 ci-avant), et il est prévu que les **fonds réservés** aux logements abordables, ou bien les **logements abordables réalisés**, soient cédés à la commune ou à l'Etat respectivement.

Dans le cadre de son avis par rapport au projet de loi initial, la Chambre de Commerce avait souligné la nécessité d'un ajustement en profondeur des modalités de cession qui étaient prévues à ce stade par

9 Suite à une modification du PAG pour laquelle la procédure de modification est entamée 6 mois ou plus après la date de publication de la présente loi.

10 Avis 5608RMX de la Chambre de Commerce du 26 février 2021.

le projet de Pacte logement 2.0. Le mécanisme de cession légal de ce dernier prévoyait en effet initialement que des **logements abordables réalisés** devraient être cédés à la commune / à l'Etat et ce à la valeur fixée d'après le prix de réalisation effectif, des modalités qui ne laissaient aucune possibilité aux promoteurs privés de réaliser un quelconque bénéfice. Alternativement, les acteurs non publics disposaient également de l'option de procéder à la cession des **fonds réservés aux logements abordables** par un PAP NQ, et ce à la valeur fixée[11] d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé.

Dans une optique de compensation pour ce manque de bénéfice à réaliser, la Chambre de Commerce avait salué le principe du dispositif qui aurait permis, en théorie et sous certaines conditions, de modifier ponctuellement les coefficients relatifs au **degré d'utilisation du sol** d'un plan d'aménagement général (ci-après le ou les « PAG »), ceci pour accorder à un initiateur de projet la possibilité d'envisager une hausse du nombre d'unités de logement par le biais d'un accroissement du potentiel constructible. Dans le projet initial, le recours à ce dispositif était en revanche décrit comme facultatif, alors que la Chambre de Commerce considérait par ailleurs en même temps que le dispositif se caractérisait par certaines incohérences sur le plan juridique.

Tableau n°2 : Modalités du mécanisme de cession légal en cas de transfert de propriété à une commune / à l'Etat / à un promoteur public

Projet de loi version initiale		*Projet de loi suite aux amendements*	
Option n°1 : • Cession des fonds réservés aux logements abordables	Modalités de l'option n°1 : • Indemnité financière • Fixation de la valeur de cession d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé[12] • Augmentation des valeurs relatives au degré d'utilisation du sol d'un PAG, jusqu'à +15% au maximum (facultative)	Option n°1 : • Cession des fonds réservés aux logements abordables	Modalités de l'option n°1 : • Contrepartie en nature • Augmentation de +10% du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement (systématique)
Option n°2 : • Cession des logements abordables réalisés	Modalités de l'option n°2 : • Indemnité financière • Fixation de la valeur de cession d'après le prix de réalisation effectif • Augmentation des valeurs relatives au degré d'utilisation du sol d'un PAG, jusqu'à +15% au maximum (facultative)	Option n°2 : • Cession des logements abordables réalisés • Cession de la quote-part de fonds correspondante des logements abordables réalisés	Modalités de l'option n°2 : • Indemnité financière • Fixation de la valeur de cession selon le prix de réalisation • Contrepartie en nature • Augmentation de +10% du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement (systématique)

Source : Projet de loi n°7648 et amendements au projet de loi n°7648.

Après analyse de la dernière version amendée du projet de loi n°7648, la Chambre de Commerce constate cependant que les modalités du mécanisme de cession légal ont été considérablement adaptées dans le contexte des amendements qui ont été apportés au projet (cf. tableau n°2). En l'occurrence, le projet de loi prévoit maintenant dans le cadre du mécanisme de cession légal qu'il devra être procédé soit à la cession des **fonds réservés aux logements abordables** par un PAP NQ, soit à la cession des **logements abordables réalisés** et ce avec leur **quote-part de fonds** correspondante.

Le regret de la Chambre de Commerce concerne les modalités qui sont maintenant prévues pour la cession des **fonds réservés aux logements abordables** et la quote-part de surface. Tandis que le projet

11 Dans le projet initial, il était précisé que cette valeur engloberait aussi le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics, mais pas la plus-value présumée de ces travaux.

12 Dans cette fixation de valeur, le projet de loi initial précisait également que le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics serait pris en compte, mais pas la plus-value présumée de ces travaux.

de loi initial prévoyait en effet une cession de fonds contre une **indemnité financière**[13], plus encore une possibilité éventuelle d'accroître le degré d'utilisation du sol du PAG dans une perspective de compensation, elle remarque que le projet de loi amendé dispose que les surfaces réservées aux logements abordables feront dorénavant l'objet d'une cession gratuite au profit des communes et de l'Etat. La perte subie par les acteurs non publics à l'occasion de la procédure de transfert de propriété donnerait en revanche lieu à une **contrepartie en nature**, cette dernière consistant en une augmentation du *« degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général »*. A contrario du projet de loi initial, cette hausse du degré d'utilisation consisterait maintenant en un automatisme et serait prévue de façon systématique, mais elle serait en revanche revue à la baisse pour se limiter à seulement +10%.

La Chambre de Commerce se demande en particulier pourquoi les Amendements ont procédé à la suppression complète du **principe d'une indemnisation financière** à destination des propriétaires en cas de cession des fonds réservés pour se limiter uniquement à une contrepartie en nature, et ce d'autant plus que le projet de loi initial prévoyait encore la faculté de recourir à ces deux possibilités (cf. tableau n°2 ci-avant). S'y ajoute que l'augmentation du degré d'utilisation du sol sera maintenant limitée à +10%, contre +15% dans la version initiale du projet de loi.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, une **contrepartie en nature** d'une telle ampleur paraît résolument insuffisante pour complètement compenser la perte que subirait un acteur non public concerné par une cession des fonds réservés au logement abordable au profit des communes ou de l'Etat. Dans le cadre des amendements, elle note bien que les taux de pourcentage des « quotas de logement abordable » pour des nouveaux projets résidentiels ont également fait l'objet d'une révision à la baisse (cf. tableau n°1 ci-avant). Selon le cas de figure, elle rappelle cependant qu'un initiateur de projet pourrait être confronté à une situation où il serait dans l'obligation de céder 20% de la surface construite brute à dédier au logement, alors que l'adaptation du degré d'utilisation du sol dans le cadre de la contrepartie en nature devra systématiquement se limiter à une hausse de +10%, et ce **indépendamment du taux de pourcentage** retenu pour le quota de logement abordable. La Chambre de Commerce donne par ailleurs à considérer que ce **déficit en matière de compensation** pourrait, le cas échéant, même contraindre certains acteurs privés à devoir augmenter le prix de vente des autres habitations construites pour le marché privé afin de minimiser les pertes subies à l'occasion du mécanisme de transfert de propriété, une évolution qui serait totalement à rebours de l'objectif poursuivi par les autorités dans le cadre du projet sous objet.

Après analyse de l'article 12, point 2° du projet de loi amendé, la Chambre de Commerce insiste sur le fait que ce **risque de sous-compensation** semble également se présenter en particulier dans le cas où un PAP NQ, qui prévoit plus de 25 unités de logement, exécute une zone dédiée à l'habitation découlant d'une zone superposée d'un **plan directeur sectoriel « logement »**. Dans ce cas-ci, la Chambre de Commerce rappelle qu'au moins 30% de la surface construite brute maximale à dédier au logement serait alors réservée à la réalisation de logements abordables, à savoir un quota qui excède nettement ceux définis à l'article 10, point 1°, paragraphe 2 du projet amendé. Dans ce contexte, elle note que les auteurs précisent dans le commentaire des articles des amendements gouvernementaux que la contrepartie prévue à l'article 29*bis*, consistant en une hausse du degré d'utilisation du sol de seulement +10%, ne peut alors pas suffire, ce que la Chambre de Commerce approuve et salue explicitement.

Pour cette raison, la Chambre de Commerce s'interroge sur la non-introduction d'un **mécanisme de compensation additionnel et systématique** pour le cas où la zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement » est exécutée dans les conditions précitées. Dans la dernière version amendée du projet de loi n°7648, il est ainsi précisé que *« [D]ans ce cas, et sans préjudice de l'article 29bis, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004, la cession des fonds réservés au logement abordable* ***peut donner lieu*** *à une contrepartie complémentaire lorsque la part de la surface construite brute à*

13 À cet égard, l'article 10, point 1°, paragraphe 6 du projet de loi initial disposait que *« La valeur des fonds, à céder conformément au paragraphe 4, est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est viabilisé. Dans la fixation de cette valeur, il est tenu compte du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics visés à l'article 23 (de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain). La plus-value présumée de ces travaux n'est pas prise en compte. La part du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics à prendre en compte est calculée en fonction de la part de la surface construite brute maximale réservée aux logements abordables. »*

réserver à la réalisation de logements abordables dépasse celles prévues à l'article 29bis, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. La contrepartie complémentaire est déterminée dans une convention à établir entre respectivement le propriétaire et la commune ou entre le propriétaire et l'Etat. ». Au regard de cette formulation, la Chambre de Commerce regrette que la **contrepartie complémentaire** soit prévue comme une option, et non pas comme une mesure de compensation à titre obligatoire. Est-ce donc à dire qu'un initiateur de projet serait alors, dans le contexte sous objet, dépendant de la bonne volonté d'une commune ou de l'Etat ? Pour éviter toute insécurité juridique à cet égard, la Chambre de Commerce insiste donc d'abord sur la nécessité d'introduire une **compensation additionnelle obligatoire** pour le cas où un PAP NQ exécute une zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement » dans les conditions visées. Par ailleurs, elle demande à ce que des ajustements supplémentaires soient prévus au niveau de l'article 12, point 2° du projet de loi amendé afin de définir plus en détail cette compensation additionnelle ainsi que ses conditions d'attribution.

Concernant les problèmes juridiques qui pourraient se manifester en lien avec le mécanisme de compensation en nature de l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet résultant des Amendements

Finalement, et dans la continuité de ses interrogations formulées dans son avis par rapport au projet de loi initial, la Chambre de Commerce se demande toujours si l'encadrement du **mécanisme de compensation en nature** prévu par le projet de loi amendé offre toute la **sécurité juridique** qui est nécessaire à son fonctionnement. En cas de cession de fonds réservés aux logements abordables, l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet de loi amendé dispose ainsi que *« [E]n contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation. ».*

La Chambre de Commerce note par ailleurs que dans le cadre de son premier avis complémentaire qui date du 1er juin 2021, le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition à cette formulation, étant donné que *« [i]l est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation »*. Cette même affirmation a par ailleurs également été mise en avant par les auteurs dans le commentaire des articles des amendements gouvernementaux.

Or selon la Chambre de Commerce, cette interprétation soulève cependant à ses yeux certaines questions, dans la mesure où l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet amendé lui-même précise en même temps explicitement que le **degré d'utilisation du sol** est défini par le PAG, les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol faisant par ailleurs partie intégrante du **contenu** de ce dernier. D'après le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune[14], pour les zones définies aux articles 8 à 22 du règlement ainsi que pour les zones soumises à un PAP NQ, la détermination du degré d'utilisation du sol par le PAG est ainsi exigée à titre obligatoire.

D'après l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet de loi amendé, si le PAG ne doit donc pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 relatifs à la procédure d'adoption du PAG de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la Chambre de Commerce estime cependant que le mécanisme de compensation en nature prévu procède cependant bien, dans les faits, à une modification du **contenu d'un PAG**, mais sans pour autant exiger une mise en conformité de la partie écrite et de la partie graphique du PAG.

Dans une perspective de transparence et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce s'interroge en conséquence par le biais de quel moyen les **coefficients révisés** relatifs au degré d'utilisation du sol pourraient alors faire l'objet d'une adoption et d'une publication officielle. Elle se demande également quelle serait la **validité légale** de ces coefficients révisés, et ce en particulier dans le cas où le PAG d'une commune renseignerait toujours des coefficients de densité différents, compte tenu de l'adaptation non requise de ses parties écrite et graphique suivant l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet de loi amendé.

*

14 Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (Mémorial A – *N° 321 du 23 mars 2017*)

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux et parlementaires au projet de loi n°7648 sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

Entré à l'Administration parlementaire le 2 août 2021.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7648/17

N° 7648[17]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

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

a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,

c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,

d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES

DEPECHE DE LA PRESIDENTE DE LA CHAMBRE DES SALARIES AU MINISTRE DU LOGEMENT

(14.7.2021)

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 29 juin 2021, vous avez soumis à l'avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) les amendements parlementaires sous rubrique.

Veuillez trouver ci-après les commentaires y relatifs de la CSL.

Ad amendement 1

Remarques concernant la modification de l'article 10, paragraphe 4, du projet de loi relative au Pacte logement 2.0.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à la disposition prévoyant que le ministre ayant le logement dans ses compétences peut se faire substituer par un promoteur public. Afin de clarifier que la substitution relève du choix du promoteur public, il demande que l'article 10, paragraphe 4, soit amendé et que la formulation « *Ce dernier peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune* » soit remplacée par « *Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'Etat*. »

La commission du logement a marqué son accord sur ladite modification lors de sa réunion du 3 juin 2021.

Si la Chambre des salariés est d'accord qu'une telle clarification est nécessaire, nous sommes d'avis que la formulation proposée par le Conseil d'Etat risquerait de provoquer de nouvelles incertitudes.

Ainsi, nous nous demandons ce qui se passerait au cas où, à la suite d'une renonciation de la part de l'Etat, les promoteurs publics ne seraient également pas intéressés à récupérer les logements abordables avec leur quote-part de foncier correspondante. En fait, à première vue, cette nouvelle formulation suggère que les communes, l'Etat et les promoteurs publics pourraient tout à la fois renoncer aux logements abordables auxquels la main publique aurait droit selon le nouvel Pacte logement 2.0.

Or, dans ce cas, on risquerait de nouveau que les logements abordables se retrouvent finalement dans les mains du promoteur privé tel qu'il était déjà le cas selon le projet de loi initial relative au Pacte logement 2.0. À l'époque, dans notre avis du 19 octobre 2020 relatif à ce projet de loi initial, la Chambre des salariés a revendiqué qu'il faut garantir à tout prix que les logements abordables soient récupérés par la main publique.

Logiquement, dans notre avis du 20 avril 2021 sur le premier projet d'amendements au projet de loi Pacte logement 2.0, nous avons salué le fait que les auteurs aient décidé d'introduire l'obligation pour l'Etat (respectivement les promoteurs publics) de récupérer les logements abordables dans le cas d'une renonciation de la commune responsable.

Or, au vu de la formulation avancée par le Conseil d'Etat, nous regrettons que le risque que les logements abordables se retrouveraient finalement dans les mains des promoteurs privés renaîtrait.

Ainsi, notre Chambre tient à proposer une formulation qui (1) clarifie que la substitution relève du choix du promoteur public tout en (2) précisant que, faute d'intérêt des promoteurs publics, une renonciation de la part de l'Etat n'est pas possible.

Nous proposons donc de reformuler l'article 10, paragraphe 4, du projet de loi relative au Pacte logement 2.0 de la façon suivante :

« Les fonds réservés aux logements abordables ou, le cas échéant, les logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante sont cédés conformément aux dispositions respectivement du paragraphe 5 et 6 à la commune, et en cas de renonciation par la commune au ministre ayant le logement dans ses attributions représentant l'Etat conformément aux dispositions du paragraphe 7. ***~~Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'Etat.~~ Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre ayant le logement dans ses attributions d'un commun accord entre les deux parties. »***

Ad amendement 3

Remarques concernant le nouvel alinéa 2 du paragraphe 7 de l'article 10 du projet de loi relative au Pacte logement 2.0.

Dans le même contexte, nous demandons également que le nouvel alinéa 2 du paragraphe 7 de l'article 10 du projet de loi relative au Pacte logement 2.0 soit modifié afin de préciser l'impossibilité d'une renonciation simultanée de la commune concernée, de l'Etat et des promoteurs publics.

Ainsi, nous demandons que le nouvel alinéa 2 prenne la teneur suivante :

« Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention ***~~de renoncer ou non à~~ d'accepter*** *la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante* ***respectivement de se faire substituer par un promoteur public autre que la commune. ~~En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution de l'Etat par un promoteur public autre que la commune.~~ En cas de substitution décidée d'un commun accord entre l'Etat et un promoteur public autre que la commune, le propriétaire est également informé. »***

Remarques concernant le risque que les logements abordables avec la totalité de la quote-part du foncier correspondante se retrouveront in fine intégralement en main privée

La Chambre des salariés a revendiqué que la quote-part du foncier correspondante à tout logement abordable cédé à la main publique selon les modalités fixées au nouvel article 29bis devrait obligatoirement rester en main publique.

Or, si le ministre du Logement a garanti publiquement à maintes reprises que la totalité du foncier restera définitivement en main publique, **notre Chambre est d'avis qu'au vu du projet de loi relative au Pacte Logement 2.0, le risque d'une cession en pleine propriété à une personne privée persisterait**.

En fait, le nouvel article 29bis « *s'applique à tout logement abordable,* ***tel que défini à l'article 2 de la loi du jj mm 2021 relative au Pacte logement****, dont un promoteur public, au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, assure l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs.* » (Article 29bis, paragraphe 1)

Cet article 2 de la loi du jj mm 2021 relative au Pacte logement définit le « logement abordable » comme « *tout logement à coût modéré* ***bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement*** (ci-après « la loi de 1979) *destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi* ». (Article 2, paragraphe 1, du projet de loi relative au Pacte logement 2.0)

Au vu des aides à la construction d'ensembles définies aux dispositions de ce chapitre 3 de la loi dé 1979, force est de constater que la participation à l'acquisition de terrains (Art. 22 de la loi de 1979) est la seule qui est liée à la condition d'une vente sous emphytéose.

Toutefois, le projet de loi relative au Pacte logement 2.0 propose que le foncier réservé aux logements abordables soit cédé à titre gratuit à la main publique et qu'en contrepartie, le degré d'utilisation du sol soit augmenté de 10 pour cent.

Logiquement, vu que la cession se ferait à titre gratuit, les communes respectivement les promoteurs publics ne pourraient pas profiter d'une aide financière à l'acquisition des terrains.

Or, d'autres aides à la construction d'ensembles fixées au chapitre 3 de la loi de 1979 telles que (1) une participation jusqu'à concurrence de cinquante pour cent aux frais d'étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique (Art. 21 de la loi de 1979), (2) une participation jusqu'à cinquante pour cent des frais d'aménagement de terrains à bâtir (Art. 23 de la loi de 1979) ou encore (3) une prise en charge pendant une période maximale de deux ans jusqu'à concurrence de 70 des charges d'intérêt d'emprunts contractés par le promoteur pour le préfinancement de l'aménagement des terrains et de la construction des logements (Art. 25 de la loi de 1979) **n'exigent pas que le logement créé soit vendu sous bail emphytéotique respectivement droit de superficie.**

Ainsi, il semble que la commune respectivement le promoteur public pourraient tout à fait profiter *« d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi de 1979 »* (définition du « logement abordable selon l'article 2, paragraphe 2, du projet de loi relative au Pacte logement 2.0) **sans que les logements construits doivent obligatoirement être vendus sous emphytéose.**

*

Au vu des dispositions légales exposées ci-dessus, notre Chambre craint que le foncier cédé à la main publique grâce au nouvel article 29bis risquerait finalement de se retrouver en main privée.

Ainsi, pour des raisons de clarté et sécurité juridique, nous demandons qu'il soit précisé *expressis verbis* à l'article 29bis que les logements abordables peuvent uniquement être vendus sous bail emphytéotique à une personne privée.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Pour la Chambre des salariés.

Le Directeur, — *La Présidente,*

Sylvain HOFFMANN — Nora BACK

Entré à l'Administration parlementaire le 2 août 2021.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

15

Session ordinaire 2020-2021

FC,PN/CE

P.V. LOG 15
P.V. AIEFH 20

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 8 juillet 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- Rapportrice : Madame Semiray Ahmedova

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. *Uniquement pour les membres de la Commission du Logement:*
Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 24 juin 2021

3. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, Mme Simone Asselborn-Bintz remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Frank Colabianchi, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, Mme Lydie

Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Gusty Graas, observateur

M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement
M. Alain Becker, M. Frank Goeders, Mme Patricia Vilar, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, M. Georges Mischo, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement ;
M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

*

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

a) Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Mme la Présidente présente les conclusions du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat.

La Commission du Logement décide de faire siennes les propositions de texte émises par la Haute Corporation.

b) Présentation du rapport de la Commission du Logement

Mme la Présidente-Rapportrice présente les points saillants du projet de rapport.

Discussion

M. Marc Lies (CSV) rappelle les avis critiques concernant le projet de loi et les principes régissant le Pacte Logement 2.0. L'orateur est d'avis que les voies préconisées et décrites dans le projet de loi ne sont pas praticables ou alors sont contraires à une législation existante. Pour chaque nouveau PAP « nouveau quartier », une partie définie (voir tableau ci-dessous) de la surface construite brute destinée au logement est réservée au logement abordable. Ce terrain est cédé à la commune ou à l'Etat. Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre ayant le Logement dans ses attributions en cas de renonciation par l'Etat. En contrepartie, le potentiel constructible réservé au logement au niveau dudit PAP est augmenté de 10% par rapport au PAG.

Tableau : Part de la surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable

Taille du PAP « nouveau quartier »	**Part de la surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable**
en zone déjà constructible	
10-25 logements	Au moins 10%
> 25 logements	Au moins 15%
en zone non déjà constructible dans le PAG en vigueur	
5 à 9 logements	Au moins 10%
10 à 25 logements	Au moins 15%
> 25 logements	Au moins 20%

M. Lies est d'avis que la main publique ne peut pas échanger de la surface constructible contre une augmentation de la densité sans que le PAG de la commune soit adapté. Il faut en outre craindre que les logements avoisinants perdent de valeur si les bâtiments nouveaux seront à densité plus élevée. Il faut craindre que les communes soient dépendantes de la bonne volonté des promoteurs. Les prix des terrains risquent d'augmenter au vu de la possibilité de pouvoir y construire davantage de logements.
M. Lies se montre opposé au nouveau Pacte Logement 2.0 et déclare renvoyer tous les promoteurs qui s'adresseraient à la commune de Hesperange vers le Ministère de l'Intérieur pour clarifier si le PAP est conforme au PAG de la commune.

Mme la Présidente répond que toutes ces questions ont déjà été discutées et que l'insécurité juridique que M. Lies croit voir, est en fait inexistante.

M. Marc Goergen (Piraten) souhaite que ces questions concernant la sécurité juridique soient clairement abordées dans le rapport (oral) et lors de la séance plénière de la semaine prochaine.

M. Yves Cruchten (LSAP) estime que le Conseil d'Etat aurait réagi s'il avait détecté une quelconque insécurité juridique.

Un représentant du Ministère de l'Intérieur explique qu'il s'agit d'une disposition qui sera clairement inscrite dans la législation. Le Ministre de l'Intérieur devra, lors de chaque analyse

d'un plan d'aménagement, analyser la conformité. Tout projet devra ensuite entrer dans la procédure quitte à l'accompagner d'un avis négatif.

M. Lies craint que les communes soient saisies de nombreuses réclamations de citoyens ou de promoteurs arguant que le PAG n'est pas respecté. De telles critiques autour de la constructibilité ne s'adresseront pas directement au Gouvernement.

M. Michel Wolter (CSV) ne partage pas l'optimisme du Gouvernement. Il craint que le premier dossier du genre aboutisse devant le tribunal administratif. Un précédent juridique risquera de compromettre toutes les autres démarches dans le contexte du Pacte logement 2.0.

Suite à une question sur les conditions selon lesquelles la main publique pourra entrer en possession de surface pour le logement abordable, Mme la Présidente répond que les conditions sont fixées par convention. Un représentant du Ministère du Logement explique que la transaction au profit de la main publique se fera à titre gratuit, mais en contrepartie du droit de pouvoir construire davantage.

Lors de la réalisation d'un PAP, il existe trois options :
- La convention entre le promoteur et la commune portera sur du terrain ;
- La convention portera sur du terrain avec logement abordable. La commune payera alors le prix brut du volume construit.
- La commune renonce à son droit et l'Etat (ou un promoteur public) peut prendre la relève.

Il est important de commencer les discussions entre commune et promoteur dès les premières étapes d'un PAP. La nouvelle loi prévoit une période de transition de six mois. Le Ministère de l'Intérieur s'est proposé d'accompagner les communes. Une convention-type sera en outre mise à la disposition des communes.

M. Wolter demande si le Gouvernement s'est soucié du suivi de la procédure. Quelles solutions existent pour les communes qui ne disposent pas des moyens humains et/ou financiers pour gérer leurs projets dans le contexte du Pacte logement 2.0 ? Un représentant du Ministère du Logement regrette que M. Wolter ne soit pas satisfait des expériences vécues dans le passé avec les promoteurs publics. Il est convaincu que la SNHBM et le Fonds du Logement se sont entretemps donné les moyens pour pouvoir réagir plus rapidement aux demandes des communes et ainsi devenir un partenaire réel des communes.
Un représentant du Ministère du Logement est d'accord pour dire que les communes de petite taille ne disposent pas des moyens pour gérer, ensemble avec leur office social, leur parc de logements sociaux. Les promoteurs publics peuvent alors assister les communes dans la gestion de leurs logements et le suivi social des locataires.

Le suivi des locataires dans le contexte de la gestion locative sociale doit être vu dans le contexte de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au *logement.* Les modalités de la mise à disposition ne sont pas réglées dans la loi, mais dépendent de l'approche spécifique de chaque organisme porteur d'une initiative de gestion locative sociale. En principe, la mise à disposition d'un logement est limitée à trois ans, mais peut être prolongée sous certaines conditions à déterminer par l'organisme.

Il y a lieu de distinguer les logements du système de la gestion locative sociale – qui sont des logements loués sur le marché privé – de la mise en location des logements subventionnés par le ministère dans le régime des Aides à la pierre (ou construction d'ensembles). La mise en location de celles-ci est régie par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. La durée du bail n'est pas limitée.

M. Lies confirme que la gestion du stock de logements sociaux et le suivi des locataires demande beaucoup de travail.

Une autre question de M. Lies tourne autour de la part de la surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable. Les représentants ministériels confirment qu'en cas de PAP de 10 à 25 logements, la part à compenser est de 10 %. Au-delà de 25 logements, les 15% qui sont prévus suffisent pour compenser. Au-delà de 15%, la convention doit fixer une indemnité supplémentaire. Cette méthode de calcul a trait à l'économie d'échelle des PAP d'envergure.

c) Adoption du projet de rapport

Le projet de rapport est approuvé avec les voix de la majorité parlementaire, Mme Nathalie Oberweis s'abstient, les membres du groupe CSV et M. Roy Reding (ADR) votent contre.

d) Modèle de discussion

Les députés membres des groupes DP, déi gréng et LSAP proposent le modèle 1, alors que le groupe CSV est en faveur du modèle 2. La décision finale incombe à la Conférence des Présidents.

2. Uniquement pour les membres de la Commission du Logement: Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 24 juin 2021

Le procès-verbal est approuvé.

3. Divers

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 13 juillet 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

20

Session ordinaire 2020-2021

FC,PN/CE

P.V. LOG 15
P.V. AIEFH 20

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 8 juillet 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- Rapportrice : Madame Semiray Ahmedova

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. *Uniquement pour les membres de la Commission du Logement:*
Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 24 juin 2021

3. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, Mme Simone Asselborn-Bintz remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Frank Colabianchi, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, Mme Lydie

Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Gusty Graas, observateur

M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement
M. Alain Becker, M. Frank Goeders, Mme Patricia Vilar, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, M. Georges Mischo, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement ;
M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

*

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

a) Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Mme la Présidente présente les conclusions du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat.

La Commission du Logement décide de faire siennes les propositions de texte émises par la Haute Corporation.

b) Présentation du rapport de la Commission du Logement

Mme la Présidente-Rapportrice présente les points saillants du projet de rapport.

Discussion

M. Marc Lies (CSV) rappelle les avis critiques concernant le projet de loi et les principes régissant le Pacte Logement 2.0. L'orateur est d'avis que les voies préconisées et décrites dans le projet de loi ne sont pas praticables ou alors sont contraires à une législation existante. Pour chaque nouveau PAP « nouveau quartier », une partie définie (voir tableau ci-dessous) de la surface construite brute destinée au logement est réservée au logement abordable. Ce terrain est cédé à la commune ou à l'Etat. Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre ayant le Logement dans ses attributions en cas de renonciation par l'Etat. En contrepartie, le potentiel constructible réservé au logement au niveau dudit PAP est augmenté de 10% par rapport au PAG.

Tableau : Part de la surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable

Taille du PAP « nouveau quartier »	**Part de la surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable**
en zone déjà constructible	
10-25 logements	Au moins 10%
> 25 logements	Au moins 15%
en zone non déjà constructible dans le PAG en vigueur	
5 à 9 logements	Au moins 10%
10 à 25 logements	Au moins 15%
> 25 logements	Au moins 20%

M. Lies est d'avis que la main publique ne peut pas échanger de la surface constructible contre une augmentation de la densité sans que le PAG de la commune soit adapté. Il faut en outre craindre que les logements avoisinants perdent de valeur si les bâtiments nouveaux seront à densité plus élevée. Il faut craindre que les communes soient dépendantes de la bonne volonté des promoteurs. Les prix des terrains risquent d'augmenter au vu de la possibilité de pouvoir y construire davantage de logements.
M. Lies se montre opposé au nouveau Pacte Logement 2.0 et déclare renvoyer tous les promoteurs qui s'adresseraient à la commune de Hesperange vers le Ministère de l'Intérieur pour clarifier si le PAP est conforme au PAG de la commune.

Mme la Présidente répond que toutes ces questions ont déjà été discutées et que l'insécurité juridique que M. Lies croit voir, est en fait inexistante.

M. Marc Goergen (Piraten) souhaite que ces questions concernant la sécurité juridique soient clairement abordées dans le rapport (oral) et lors de la séance plénière de la semaine prochaine.

M. Yves Cruchten (LSAP) estime que le Conseil d'Etat aurait réagi s'il avait détecté une quelconque insécurité juridique.

Un représentant du Ministère de l'Intérieur explique qu'il s'agit d'une disposition qui sera clairement inscrite dans la législation. Le Ministre de l'Intérieur devra, lors de chaque analyse

d'un plan d'aménagement, analyser la conformité. Tout projet devra ensuite entrer dans la procédure quitte à l'accompagner d'un avis négatif.

M. Lies craint que les communes soient saisies de nombreuses réclamations de citoyens ou de promoteurs arguant que le PAG n'est pas respecté. De telles critiques autour de la constructibilité ne s'adresseront pas directement au Gouvernement.

M. Michel Wolter (CSV) ne partage pas l'optimisme du Gouvernement. Il craint que le premier dossier du genre aboutisse devant le tribunal administratif. Un précédent juridique risquera de compromettre toutes les autres démarches dans le contexte du Pacte logement 2.0.

Suite à une question sur les conditions selon lesquelles la main publique pourra entrer en possession de surface pour le logement abordable, Mme la Présidente répond que les conditions sont fixées par convention. Un représentant du Ministère du Logement explique que la transaction au profit de la main publique se fera à titre gratuit, mais en contrepartie du droit de pouvoir construire davantage.

Lors de la réalisation d'un PAP, il existe trois options :
- La convention entre le promoteur et la commune portera sur du terrain ;
- La convention portera sur du terrain avec logement abordable. La commune payera alors le prix brut du volume construit.
- La commune renonce à son droit et l'Etat (ou un promoteur public) peut prendre la relève.

Il est important de commencer les discussions entre commune et promoteur dès les premières étapes d'un PAP. La nouvelle loi prévoit une période de transition de six mois. Le Ministère de l'Intérieur s'est proposé d'accompagner les communes. Une convention-type sera en outre mise à la disposition des communes.

M. Wolter demande si le Gouvernement s'est soucié du suivi de la procédure. Quelles solutions existent pour les communes qui ne disposent pas des moyens humains et/ou financiers pour gérer leurs projets dans le contexte du Pacte logement 2.0 ? Un représentant du Ministère du Logement regrette que M. Wolter ne soit pas satisfait des expériences vécues dans le passé avec les promoteurs publics. Il est convaincu que la SNHBM et le Fonds du Logement se sont entretemps donné les moyens pour pouvoir réagir plus rapidement aux demandes des communes et ainsi devenir un partenaire réel des communes.
Un représentant du Ministère du Logement est d'accord pour dire que les communes de petite taille ne disposent pas des moyens pour gérer, ensemble avec leur office social, leur parc de logements sociaux. Les promoteurs publics peuvent alors assister les communes dans la gestion de leurs logements et le suivi social des locataires.

Le suivi des locataires dans le contexte de la gestion locative sociale doit être vu dans le contexte de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au *logement.* Les modalités de la mise à disposition ne sont pas réglées dans la loi, mais dépendent de l'approche spécifique de chaque organisme porteur d'une initiative de gestion locative sociale. En principe, la mise à disposition d'un logement est limitée à trois ans, mais peut être prolongée sous certaines conditions à déterminer par l'organisme.

Il y a lieu de distinguer les logements du système de la gestion locative sociale – qui sont des logements loués sur le marché privé – de la mise en location des logements subventionnés par le ministère dans le régime des Aides à la pierre (ou construction d'ensembles). La mise en location de celles-ci est régie par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. La durée du bail n'est pas limitée.

M. Lies confirme que la gestion du stock de logements sociaux et le suivi des locataires demande beaucoup de travail.

Une autre question de M. Lies tourne autour de la part de la surface construite brute (logement) à réserver au logement abordable. Les représentants ministériels confirment qu'en cas de PAP de 10 à 25 logements, la part à compenser est de 10 %. Au-delà de 25 logements, les 15% qui sont prévus suffisent pour compenser. Au-delà de 15%, la convention doit fixer une indemnité supplémentaire. Cette méthode de calcul a trait à l'économie d'échelle des PAP d'envergure.

c) Adoption du projet de rapport

Le projet de rapport est approuvé avec les voix de la majorité parlementaire, Mme Nathalie Oberweis s'abstient, les membres du groupe CSV et M. Roy Reding (ADR) votent contre.

d) Modèle de discussion

Les députés membres des groupes DP, déi gréng et LSAP proposent le modèle 1, alors que le groupe CSV est en faveur du modèle 2. La décision finale incombe à la Conférence des Présidents.

2. Uniquement pour les membres de la Commission du Logement: Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 24 juin 2021

Le procès-verbal est approuvé.

3. Divers

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 13 juillet 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

12

Session ordinaire 2020-2021

FC,PN/CE

P.V. LOG 12
P.V. AIEFH 13

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- Rapporteur : Madame Semiray Ahmedova

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Examen d'une 2e série de propositions d'amendements du groupe parlementaire CSV
- Continuation des travaux

Uniquement pour la Commission du Logement:

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles
- Analyse du volet Logement

3. Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »
- Continuation des travaux
4. Divers

* * *

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch,

M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, membres de la Commission du Logement

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum remplaçant M. Claude Lamberty, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Georges Engel remplaçant M. Claude Haagen, M. Jeff Engelen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Paul Galles, Rapporteur du dossier parlementaire 7811

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Romain Alff, Mme Diane Dupont, Mme Tania Fernandes, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement

M. Alain Becker, M. Frank Goeders, Mme Patricia Vilar, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, Assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

*

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 1er juin 2021. La Haute Corporation analyse séparément les deux séries d'amendements les amendements gouvernementaux et les amendements parlementaires.

Avis du Conseil d'Etat relatif aux amendements gouvernementaux du 2 avril 2021

Amendement 1

L'amendement sous examen répond aux observations du Conseil d'État et apporte des précisions quant à la définition du « logement abordable » en introduisant cette définition à l'article 2 du projet de loi en précisant qu'il s'agit de la même définition qui s'appliquera dans tout le projet de loi. Les auteurs précisent encore que l'article 10 du projet de loi sera également amendé pour préciser que les logements abordables, auxquels il est fait référence à cet article, ne se distinguent pas de ceux visés dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article 10 ne concerne que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics. Ces précisions permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, lettre a), de la loi en projet.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à adapter l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prend une nouvelle teneur.

Point 1°
Paragraphe 1er
L'amendement sous examen tient compte des observations du Conseil d'État concernant la suppression des termes « on entend au présent article » et l'harmonisation de la définition du « logement abordable » dans tout le texte du projet de loi. Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 2
Les auteurs tiennent compte des observations du Conseil d'État relatives à un éventuel risque de confusion de la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » avec les concepts existants. Ceci n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les auteurs procèdent encore au remplacement des termes « qui entre en vigueur le 1er janvier 2022 » par ceux de « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ». Ce bout de phrase est à prévoir dans la disposition transitoire à insérer dans le dispositif de la loi en projet sous revue. Il est renvoyé à cet égard aux développements sous le point 3°.

L'intention des auteurs est de prolonger ainsi la phase transitoire pour prendre en compte certains retards procéduraux. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 3
Sans observation.

Paragraphe 4

Le paragraphe prévoit la cession des fonds réservés aux logements abordables à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions, avec une référence au paragraphe 7. Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « et le cas échéant » par « et en cas de renonciation par la commune », pour bien accentuer l'ordre de subsidiarité prévu au paragraphe 7.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial, en prévoyant que le Ministre peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune. Or, le paragraphe 5 ne se réfère au paragraphe 7 que dans le contexte de l'intervention du ministre ayant le Logement dans ses attributions, mais non en relation avec celle du promoteur public. Le paragraphe 7 ne contient par ailleurs aucune modalité y relative.

Il est encore indiqué au commentaire de l'amendement que l'État pourrait recourir à un « droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers ». Cependant, les dispositions proposées restent muettes notamment quant au moment de l'intervention de cette faculté de substitution. En effet, la formulation est équivoque en tant qu'elle ne permet pas de déterminer le moment auquel intervient le promoteur public : se substitue-t-il au ministre avant toute négociation, ou seulement après l'achèvement de celle-ci ?

Il semble par ailleurs que seul le ministre sera habilité à conclure la convention prévue au paragraphe 7. Cette disposition pourrait laisser croire que le ministre y désigné aurait compétence pour décider des acquisitions à effectuer au nom d'établissements publics, qui sont, en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, dotées de la personnalité juridique par la loi et régis par le principe de spécialité qui exige que la portée des missions et des pouvoirs de tout établissement public soit déterminée de façon précise et limitative par le législateur. Or, ceci reviendrait à nier la personnalité juridique et l'autonomie de ces établissements. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 108*bis* de la Constitution. Il demande que la formulation équivoque de la dernière phrase du paragraphe 4 soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public, en écrivant : **« Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'État. »**

Paragraphe 5

L'amendement en projet modifie, avec celui concernant le paragraphe 6 en projet, les dispositions relatives à la cession des logements abordables qui figuraient au sein des alinéas 2 à 6 de l'article 29*bis* dans son ancienne mouture.

Les auteurs font désormais une distinction entre, d'une part, la cession des fonds réservés aux logements abordables dont les modalités de cession sont envisagées au paragraphe 5 et, d'autre part, celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds envisagée au paragraphe 6.

L'amendement en projet entend modifier le paragraphe 5 en vue de répondre à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique que le Conseil d'État a émise à l'égard de l'article

29*bis* paragraphe 4, alinéa 2, en raison du manque de précision des « conditions » énoncées dans la mouture initiale du texte, qui devaient être arrêtées par la convention conclue entre la commune et le propriétaire, dans la mesure où il ne ressortait pas clairement du dispositif si lesdites conditions étaient identiques ou supplémentaires à celles déjà prévues par la loi. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial qui prévoyait la cession de fonds contre une indemnité foncière. L'amendement sous examen abandonne l'indemnité foncière au profit d'une augmentation de dix pour cent du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » défini dans le plan d'aménagement général. Il est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. L'idée d'une indemnité foncière est donc abandonnée au profit d'un avantage en nature. Les auteurs justifient ce choix par un allègement de la charge financière pesant sur la main publique.

Paragraphe 6

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport aux alinéas 1er à 4.

Concernant l'alinéa 5, le Conseil d'État constate que les auteurs ont comblé les carences ayant existé dans le projet de loi initial de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle formulée à ce sujet.

Paragraphe 7

L'amendement sous revue prévoit l'hypothèse de la renonciation par la commune à la cession, l'information du ministre et la possibilité pour l'État de bénéficier de la cession à laquelle il a été renoncé antérieurement par le conseil communal.

Si le ministre ayant le Logement dans ses attributions, représentant l'État, est informé de la renonciation dans les trente jours, il n'est cependant pas précisé ni le délai durant lequel l'État doit informer le cédant de son intention, le cas échéant, de bénéficier de la cession, ni des modalités ou de la forme de cette information. Par ailleurs, si la reprise de la cession s'opère automatiquement ainsi que le dispositif semble le suggérer, il n'est pas précisé sous quelle forme l'État peut renoncer à une telle cession, ce qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** au paragraphe sous examen pour cause d'insécurité juridique.

Il est encore renvoyé aux observations à l'endroit du paragraphe 4 concernant la faculté de substitution réservée à l'État.

Paragraphe 8

Il est précisé qu'aucune autorisation de construire ne saurait être délivrée avant la conclusion des conventions avec la commune, sinon avec le ministre, nonobstant que, le cas échéant, une convention d'exécution ait déjà été conclue. Ceci risque de retarder considérablement l'exécution du plan d'aménagement particulier, dûment approuvé, en cas de défaut d'accord

sur la valeur des logements abordables à céder. **Le Conseil d'État s'interroge** à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

La Commission décide de ne pas modifier le texte au vu des explications fournies par les représentants gouvernementaux.

Point 2°
Sans observation.

Point 3°
L'article 108*quinquies* nouveau est à supprimer. Il est à remplacer par un nouvel article abrogatoire et transitoire qui est à insérer *in fine* de la loi en projet sous avis, et à libeller comme suit :

> **« L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».**

La Commission du Logement, suite aux explications fournies par M. le Ministre du Logement, et en réponse aux critiques du Conseil d'Etat, décide de formuler un autre amendement portant sur l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le gouvernement avait proposé de donner une nouvelle teneur au libellé (voir l'amendement gouvernemental 2 du 2 avril 2021).

Madame la Ministre de l'Intérieur présente les modifications à apporter à l'article 10.

En ce qui concerne le point 1°, il est proposé de remplacer les termes « les alinéas 3 et 4 » par ceux de « l'alinéa 3 ». En effet, en ce qui concerne l'alinéa 4, il s'agissait d'un renvoi circulaire. Il est dès lors proposé de renvoyer uniquement à l'alinéa 3.

Le point 2°, lettre a) amende le paragraphe 7, alinéa 1er. Le Conseil d'Etat avait déploré que les auteurs avaient omis de préciser les modalités selon lesquelles le propriétaire-cédant se voyait informé de la renonciation de la commune. Il est dès lors proposé d'adapter le paragraphe 7, alinéa 1er en ce sens en y introduisant une procédure prévoyant une notification au propriétaire de l'intention de renonciation de la commune par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception.

Le point 2°, lettre b) insère un nouvel alinéa au paragraphe 7 afin d'instaurer une procédure de notification analogue à charge de l'Etat. Il est désormais prévu que le ministre ayant le Logement dans ses attributions informe endéans un délai de deux mois le propriétaire-cédant ainsi que le promoteur public par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession.

Il a été décidé de retenir un délai de deux mois afin de permettre au ministre ayant le Logement dans ses attributions de disposer d'une durée adéquate pour se prononcer en faveur d'une éventuelle cession et ce notamment lorsqu'il se voit saisi d'une telle demande en période estivale.

Afin de parfaire le flux d'information, il est également proposé d'informer le propriétaire de la question de savoir si un promoteur public entend se substituer à la partie étatique.

Le point 2°, lettres c) et d) ont comme objet de compléter les anciens alinéas 2 et 3, devenus les alinéas 3 et 4. En effet, l'amendement gouvernemental avait omis de préciser que les modalités de la cession de fonds réservés au logement abordable pouvaient être arrêtées dans une convention à établir avec un promoteur public autre que la commune. Il y a lieu de préciser que les auteurs du projet de loi n'entendaient en aucun cas remettre ni la personnalité juridique des établissements publics en cause, ni leur autonomie, ni leur pouvoir de décision.

Amendement

L'article 10 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021) est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 2, alinéa 4, les termes « les alinéas 3 et 4 » sont remplacés par ceux de « l'alinéa 3 ».

2° Le paragraphe 7 est modifié comme suit :

a) A l'alinéa 1er, les termes « en est informé » sont remplacés par ceux de « et le propriétaire en sont notifiés par la commune » et les termes « par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception » sont ajoutés à la suite du terme « délibération ».

b) A la suite de l'alinéa 1er est ajouté un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution de l'Etat par un promoteur public autre que la commune. ».

c) A l'alinéa 2, devenu le nouvel alinéa 3, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés en fin de phrase.

d) A l'alinéa 3, devenu le nouvel alinéa 4, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés à la fin de la première phrase.

Les représentants du groupe CSV ne peuvent pas se montrer d'accord avec cet amendement. Les autres membres de la Commission du Logement l'adoptent.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat portant sur les amendements parlementaires du 12 avril 2021

Amendement 1

La commission tient compte de la définition du « logement abordable » donnée par les amendements gouvernementaux et apporte des précisions supplémentaires par rapport aux autres notions.

Si le Conseil d'État peut marquer son accord aux définitions actuellement données pour les notions de « logement abordable », « logement durable », « potentiel foncier » et « qualité résidentielle », il estime cependant que la notion de « potentiel résidentiel existant » reste floue et vague malgré la définition proposée par la commission. Si les notions de « logements inoccupés » et de « terrains construits » n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au PAG et au PAP les concernant peuvent être comprises, le Conseil d'État souhaite obtenir des **précisions supplémentaires** par rapport à la notion de « logements sous-occupés existants ». Quelles sont les situations visées ? Est-ce qu'une personne vivant seule doit s'attendre à ce que sa maison soit qualifiée de « sous-occupée » ? En attendant des précisions supplémentaires par rapport à cette notion, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son **opposition formelle** émise à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet.

M. le Ministre du Logement explique que la notion de logement sous-occupé – corollaire au logement surpeuplé - est utilisée notamment dans le contexte du bail des logements sociaux, notamment en France, et elle est définie de la façon suivante : Logement avec un nombre de pièces habitables (non comptés : cuisine, WC, salle de bains, pièce pour l'exercice d'un métier ou mandat d'élu) supérieur de plus de 1 au nombre de personnes y ayant leur résidence principale (le ou les titulaires du bail, leurs parents et alliés, personnes à charge, personnes à leur service, sous-locataires).

De manière générale, un nombre important de logements sous-occupés peut être un symptôme d'une fluidité insuffisante du marché des logements et risque d'aller de pair avec des phénomènes d'isolement accru notamment des personnes vivant seules. À titre d'exemple, au Luxembourg, les logements sont en moyenne relativement grand avec 130 m^2 contre 91 m^2 en Allemagne. Les personnes vivant seules disposent en moyenne de 95 m^2 (68 m^2 en Allemagne), les personnes vivant dans un ménage de quatre personnes disposent en moyenne de 40 m^2 (33 m^2 en Allemagne). En même temps, le taux des personnes souffrant d'isolement au Luxembourg se situe avec 13 % en tête de liste de tous les pays de l'UE dont la moyenne se situe à 6 %.

Face à ce constat, l'objectif poursuivi par rapport à la mobilisation du potentiel résidentiel ne doit pas être de qualifier certains logements de sous-occupés, mais de proposer des initiatives qui réussissent d'un côté à mobiliser ce potentiel de logement tout en offrant d'un autre côté aux personnes concernées la possibilité de briser un isolement social non voulu.

Afin d'éviter tout type d'insécurité juridique, il est par conséquent proposé de supprimer les termes « ou sous-occupés ».

La Commission du Logement est d'accord avec cette suppression (à l'unanimité).

Amendement

A l'article 2 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021), point 4°, les termes « ou sous-occupés » sont supprimés.

Amendements 2 à 10
Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendements 11 et 12

Les amendements sous avis répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État sous l'article 6 de l'avis précité du 4 mars 2021, en définissant au sein d'un nouveau paragraphe 1er de l'article 6 les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement, qui relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

Concernant la formation minimale et l'expérience professionnelle requises, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation ou d'expérience supérieur[1].

Dans ce contexte, le groupe CSV rappelle qu'il accorde une préférence à une autre option décrite dans la proposition d'amendement du groupe CSV. **Au nom de son groupe, M. Lies informe que le CSV s'abstient.**

Amendements 13 à 16
Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Madame la Ministre rend attentif à une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Redressement d'un renvoi dans le libellé de l'article 14 nouveau

[1] Voir l'avis complémentaire n° 60.342 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et l'avis complémentaire n° 60.343 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

A l'article 14 nouveau, la Commission du Logement propose de suivre l'avis du Conseil d'Etat à l'égard de l'article 10, point 3°, en reprenant sa proposition de texte en tant que disposition transitoire. Cependant, **une erreur matérielle s'est glissée dans l'alinéa 2,** tel que proposé. En effet, le renvoi au paragraphe 3, alinéa 2 est erroné, il y a lieu de le remplacer par un renvoi au paragraphe 2, alinéa 3. Cette rectification est reprise au texte coordonné.

Observations d'ordre légistique
Le Conseil d'État se base sur le texte coordonné de la loi en projet joint aux amendements parlementaires du 12 avril 2021 précités qui tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

Article 7
Au paragraphe 5, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le terme « est » avant le terme « intervient », pour écrire :
« […] dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée. »

Article 10
Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule après les termes « nouveau quartier ».

Article 12
Au point 2°, en ce qui concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa teneur amendée, il convient de rajouter les termes « de la » avant ceux de « loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Article 13
Au point 2°, à l'article 3, point 14°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « 14° des projets […] ».

La Commission du Logement décide de suivre le Conseil d'État.

Discussion

Une question de M. Marc Lies (CSV) porte sur l'article 7 et la remarque du Conseil d'Etat concernant le rôle de l'Etat et des promoteurs publics, ainsi que le subventionnement de la réalisation de tels logements sociaux.
M. le Ministre du Logement répond que la commune profite de toutes les réalisations de logements sociaux sur son territoire. Peu importe, si ces logements sont réalisés par la commune ou un autre promoteur subventionné selon la loi modifiée du 26 février 1979, la commune perçoit dans tous les cas les dotations étatiques prévues au Pacte Logement 2.0.

M. Roy Reding (ADR) est d'accord avec le Conseil d'Etat en ce qui concerne le concept de « logement sous-équipé ». Une telle notion pourrait mener à une discussion où une surface donnée serait accordée ou attribuée à une personne.

M. Lies critique que l'article 10 est suffisamment imprécis pour laisser la place à d'importantes inconnues. Il renvoie à l'avis du Syndicat des Villes et Communes qui rendent attentif à des manques de précisions et craignent que les communes rencontreront des difficultés majeures lors de l'exécution de la loi.

L'orateur présente l'amendement de son groupe datant du 20 mai 2021 qui remplace l'amendement formulé le 16 avril 2021 qui avait également trait à l'article 10 amendé du projet de loi. Voici l'argumentation du CSV :

Les paragraphes 4 à 7 de l'article 29*bis* nouveau tels qu'amendé par le gouvernement précisent les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les textes en question restent cependant muets quant au prix de cession des terrains respectivement quant à la quote-part de fonds qui doit être cédée pour la réalisation de logements abordables c'est-à-dire le pourcentage de la surface construite brute totale logement dédié à la construction de logements abordables. Ce pourcentage est dépendant des stades de planification et de développement des terrains destinés à accueillir des logements. Une distinction est par conséquent faite entre un terrain PAP-NQ sans PAP approuvé et un terrain PAP NQ avec PAP approuvé.

L'amendement sous rubrique définit également que si le nombre total de logements dans un lotissement couvert par un PAP "nouveau quartier", suite à une modification ponctuelle du plan d'aménagement général à des fins de logement, est supérieur à 10 unités, 30 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à des logements abordables.

L'évaluation du coût du terrain à céder se fait sur base de données mises à disposition par le LISER-Observatoire de l'Habitat à savoir le prix médian du foncier par région ou par commune. Est également pris en considération pour la détermination du prix de cession des terrains réservés aux logements abordables le potentiel constructible du terrain. Il s'agit en l'occurrence du coefficient d'utilisation du sol - CUS - qui est le rapport entre la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux de logements et la surface totale du terrain à bâtir brut. Le CUS permet de déterminer la surface construite brute admissible d'un terrain et donc le potentiel constructible. En dernier lieu une distinction est également faite entre terrains non-viabilisés respectivement terrains viabilisés.

En ce qui concerne la viabilisation d'un terrain, on parle tout d'abord de la viabilisation ordinaire des terrains. Les travaux relatifs à la viabilisation ordinaire permettent d'aménager un terrain brut et de le munir des équipements nécessaires pour construire des logements. Un terrain viabilisé est muni d'infrastructures publiques telles que les voiries et réseaux divers. L'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain défini les travaux de viabilisation "ordinaire". Ils comprennent l'aménagement des réseaux de circulation (travaux de voiries y compris trottoirs, emplacements publics ,…), des conduites d'approvisionnement, des réseaux d'évacuation, des réseaux et infrastructures d'énergie (hors panneaux photovoltaïques), des collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure, des plantations.

Afin de rendre un terrain « constructible » suite à la présence de bâtiments avoisinants et d'autres constructions sur la limite de la/ des parcelles à bâtir, des travaux de nature préparatoire et de stabilisation peuvent s'avérer nécessaires. Les méthodes de renforcement du sol visant à améliorer la qualité et les caractéristiques du sol sont entre

autres les pieux, les murs de blindage, des reprises en sous-oeuvre, les stabilisations diverses pour constructions existantes voisines sur la limite de la parcelle à bâtir et l'éblaiement [*sic*] du terrain naturel dû à la présence ponctuelle de sol médiocre et/ ou pollué et remblaiement.
Dans l'esprit d'une approche globale de planification du projet, des études relatives à la viabilisation particulière, à la viabilisation ordinaire et à la viabilisation du terrain net sont nécessaires. Il s'agit de frais d'études et honoraires préliminaires dont:
- Etudes urbanistiques (PAG et modifications PAG),
- Frais d'élaboration de plans directeurs, PAP, infrastructures (VRD),
- Etudes de rentabilité d'efficience économique,
- Etudes relatives à la viabilisation particulière,
- Études environnementales telles que prévues par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement,
- Etude stratégique des incidences environnementales UEP (Umwelterheblichkeits-prüfung),
- Etude stratégique des incidences environnementales SUP (Strategische Umweltprüfung),
- Evaluation des incidences sur l'Environnement (EIE),
- Etudes de géothermie,
- Bilan des biotopes,
- Études techniques,
- Etudes de trafic, de mobilité, de voiries et réseaux divers (VRD),
- Etudes de sol (pollution, statique),
- Evacuation des eaux résiduaires,
- Gestion des eaux pluviales,
- Concept énergétique,
- Concept paysager,
- Concept acoustique,
- Concept évacuation des déchets,
- Diagnostic archéologique telle que prévu par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel,
- Fouilles archéologiques telles que prévues par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel dont 50% des frais sont à charge de l'Etat.

Les coûts liés aux travaux relatifs à la viabilisation ordinaire d'un terrain, aux travaux préparatoires et de stabilisation du sol et les coûts liés aux frais d'études et des honoraires sont pris en compte dans le calcul du prix maximal de cession de fonds réservés aux logements abordables qui est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction.
L'amendement sous rubrique fixe également le prix maximal de cession d'un logement abordable c'est-à-dire le prix de construction, de rénovation respectivement de transformation y compris les aménagements de l'espace extérieur et des frais d'études et honoraires. Le prix est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction et un règlement grand-ducal définira les modalités de construction exactes.
Avec la fixation de prix maxima pour le foncier et la construction, tant les promoteurs privés que les promoteurs publics recevront un outil qui leur permette une prévisibilité financière dans la réalisation de logements abordables prévus par l'article 29bis nouveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il en est de même pour les communes qui recevront une définition claire et précise

pour le prix de cession des logements abordables en cas de réalisation par des acteurs privés. »

Madame la Présidente donne à considérer que les réflexions sur la coopération entre les communes et l'Etat ont débuté il y a 5 ans déjà. Les discussions ont eu lieu dans des groupes de travail. L'oratrice se montre déçue que le groupe CSV fasse connaître ses remarques et propositions seulement maintenant.

M. Marc Hansen (déi Gréng), tout en saluant que le groupe CSV ait cherché des solutions au manque de logements abordables, constate que les modèles proposés par le gouvernement et le groupe CSV se distinguent sur des points majeurs, notamment budgétaires. L'orateur craint en outre que le modèle préconisé par le groupe parlementaire donne lieu à des dépenses et frais importants. Ces sommes doivent utilement être investies dans le logement et non pas dans les procédures.

M. Max Hahn (DP) note que la différence fondamentale réside dans le fait que le « modèle CSV » prévoit que l'Etat devienne propriétaire des terrains contre paiement pécuniaire alors que la proposition de l'État prévoit une compensation en nature.

Mme la Ministre de l'Intérieur est d'accord pour dire que le modèle proposé par le gouvernement constitue en effet une nouveauté par rapport au texte du projet initial et au système actuel d'application. Elle ne concède pas pourquoi le modèle proposé devait échouer. A l'heure actuelle, il est d'une importance majeure pour l'Etat d'intervenir en faveur de la création de davantage de logements abordables et du renforcement du rôle des communes dans l'acquisition de logements abordables pour la main publique.

Le modèle proposé par le groupe CSV soulève, selon Mme la Ministre, d'importantes questions quant à sa réalisation. En effet, des calculs spécifiques concernant p.ex. le CUS (coefficient d'utilisation du sol) doivent être établis. Mme la Ministre est d'accord pour dire que la piste de la limitation des prix peut être considérée comme étant intéressante. Cependant une modélisation et des discussions avec des experts ont montré qu'une telle limitation n'est pas réalisable et est susceptible de se heurter à des dispositions légales existantes.

M. Lies répond que le critère de constructibilité pourrait être un argument intéressant à faire valoir dans les discussions avec les promoteurs. Cependant, il faut craindre que ce soit finalement le prix du marché ou les prix constatés par le LISER qui servent de base à la négociation. Il faut craindre qu'à l'avenir les communes appliquent l'article 7.

M. le Ministre du Logement rappelle que le gouvernement propose d'entamer un changement de paradigme en faisant abstraction des prix de marché, mais de discuter sur les surfaces que les promoteurs privés mettront à disposition à la main publique. Le plafonnement reste en vigueur. Il est déjà en vigueur. Le législateur met en place un cadre permettant à la main publique de réaliser davantage de logements ensemble avec les communes. Le modèle de cahier de charges établi est connu et a été communiqué à tous les partenaires potentiels.
M. Lies reconnaît l'utilité du cahier des charges, mais estime que les communes sont laissées seules face à la mise en route de l'article 29bis nouveau tels qu'amendé par le gouvernement qui précise les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables

respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les propositions d'amendement du groupe parlementaire CSV sont rejetés par une majorité des membres de la Commission du Logement.

Uniquement pour la Commission du Logement:

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

Par courrier du 29 avril 2021, le Président de la Chambre des Députés a invité la Commission du Logement, dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (année 2019) d'émettre une position au sujet du rapport d'activité, des recommandations éventuelles qui concernent la Commission du Logement, et au sujet de l'avant-propos de Madame le Médiateur (pages 9 à 10 du rapport).

M. le Rapporteur Paul Galles a été invité à la présente réunion afin de lui permettre de préparer son rapport en vue dudit débat d'orientation.

La Commission du Logement examine les critiques formulées aux pages 88 à 90 du rapport du Médiateur.

Subvention de loyer [2020/35]

Concernant les demandes en obtention de subventions de loyer, il est prévu à l'article 3(1) du règlement modifié grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement que

> *« Les demandes en obtention de l'aide sont à adresser moyennant un formulaire spécifique, mis à disposition des personnes intéressées, ensemble avec les pièces justificatives à l'appui, au service.*
>
> *Toute demande présentée au service doit être dûment signée par le demandeur. En cas de mariage ou en cas de partenariat, les deux époux respectivement les deux partenaires doivent signer la demande. »*

Dans un premier dossier, la personne concernée, bénéficiaire de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg, s'est vu refuser les aides au motif que le réclamant, bien qu'il fût marié, avait apposé sa seule signature sur la demande d'octroi des aides. De fait, son épouse se trouvait toujours dans son pays d'origine et la demande de regroupement familial était tenue en suspens jusqu'à ce que le réclamant puisse prouver qu'il disposait de ressources personnelles suffisantes.

Dans un deuxième dossier, la réclamante a informé le Médiateur avoir fait une demande de subvention de loyer en février 2018 en remettant tous les documents demandés par les services concernés. Elle reprochait au Service que celui-ci lui ait demandé à plusieurs reprises de fournir de nouveaux documents et de n'avoir pas pu prendre de décision en 11

mois de temps. La dernière demande en date du Service indiquait qu'étant donné que la réclamante était mariée, son mari devait habiter avec elle et qu'il devait signer la demande d'octroi des aides. Or ceci était impossible pour des raisons dûment fournies au Service depuis l'introduction du dossier.

Le Médiateur s'est adressé au Service des aides au Logement pour obtenir une copie du dossier, mais finalement, étant donné que plusieurs dossiers du même type s'étaient présentés, le Service des Aides au Logement a informé le Médiateur qu'après une analyse desdits dossiers et des dispositions légales et réglementaires applicables en matière de subvention de loyer, la Commission en matière d'aides individuelles au logement a décidé d'accorder une subvention de loyer aux ménages concernés dans ces affaires.

Lors d'une entrevue avec le Service en question il a été indiqué que si les personnes motivent pourquoi il est impossible aux deux conjoints de signer la demande ou si une procédure de divorce est entamée, les aides pourront quand-même être accordées.

De manière générale, les conjoints/partenaires sont tenus d'introduire conjointement la demande en obtention d'une subvention de loyer afin d'éviter notamment des situations confuses voire même l'abus.
Or, au vu des **situations parfois précaires** des demandeurs de l'aide il a été procédé à une nouvelle analyse des dispositions réglementaires tout en tenant compte de l'esprit de la législation en la matière.
Ainsi, la Commission en matière d'aides au logement a **adopté une interprétation moins restrictive** de l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer pour les cas dans lesquels le demandeur vit en séparation de son conjoint mais n'est pas en mesure d'entamer une procédure de divorce ou produire une copie du jugement de divorce.

En revanche, pour minimiser l'abus (et partant l'impact budgétaire) **l'interprétation large** des dispositions réglementaires **n'est pas appliquée**, si les conjoints ne vivent pas ensemble pour des raisons de simple convenance personnelle.

<u>Prime à la construction [2020/36]</u>

Un réclamant s'est adressé au Médiateur alors qu'il estimait que c'était à tort qu'une prime à la construction lui avait été refusée par le Ministère du Logement pour l'acquisition de son immeuble.

La décision litigieuse était notamment motivée sur base de l'article 3 paragraphe 1er du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose que : « *Le revenu à prendre en considération pour le calcul des primes de construction, des primes d'acquisition, des primes d'amélioration et des subventions d'intérêt respectivement pour la condition de revenu applicable à la bonification d'intérêt est le revenu imposable au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, augmenté de tous les autres revenus, même non soumis à l'impôt, dont dispose le demandeur et toute autre personne qui vit avec le demandeur dans le logement en question (…)* ».

L'intéressé n'était cependant pas d'accord avec cette décision, alors que selon lui le revenu de sa compagne, qui habitait avec lui au moment de l'introduction de la demande, n'aurait pas dû être pris en compte, alors qu'il avait contracté seul un prêt hypothécaire pour l'acquisition du logement et qu'il avait également été seul à signer la demande en obtention des aides.

Le Ministère du Logement a toutefois correctement répondu qu'en vertu de l'article précité ainsi que de l'article 5 du même règlement grand-ducal, la situation de famille du demandeur à prendre en considération pour la détermination des aides au logement est celle existant à la date de commencement des travaux de construction.

Le Médiateur, bien qu'il ait été d'accord avec cette réponse, a néanmoins estimé que cette décision était injuste au vu de l'article 3 (7) du règlement grand-ducal de 2011 susmentionné, qui prévoit une exception en faveur des couples mariés ou pacsés depuis moins de 3 ans au moment de l'acquisition du bien immobilier pour lequel des aides étaient demandées.

L'article en question dispose notamment que « *Lorsque les conjoints sont mariés respectivement les partenaires ont signé une déclaration de partenariat depuis moins de 3 années au moment de la date de l'acte d'acquisition, de la date du commencement des travaux de construction respectivement de la date du commencement des travaux d'amélioration, il n'est tenu compte pour l'octroi de la prime que du revenu de l'un des conjoints respectivement de l'un des partenaires, le revenu à retenir étant le plus élevé. Dans ce cas, la réduction prévue au paragraphe (5) n'est pas applicable* ».

Si le réclamant avait donc été marié ou pacsé depuis moins de 3 ans au moment du dépôt de la demande, seul le revenu du ménage le plus élevé aurait été pris en compte.

Aussi, le Médiateur a estimé que cette disposition créait une discrimination par rapport aux couples qui vivent en ménage sans être unis par les liens du mariage ou du PACS et a demandé, sur base de ces réflexions, de reconsidérer la demande du réclamant.

Le Ministre compétent a répondu que l'article 3 (7) résultait d'un choix politique décidé en 1983 pour soutenir spécialement les jeunes mariés, mais qu'à son avis cette disposition n'aurait plus de raison d'être compte tenu des réalités actuelles et des changements sociodémographiques constatés au cours des dernières années.
Le Ministre a par ailleurs tenu à préciser qu'il était prévu de remplacer ce texte par des règles plus opportunes et équitables dans le cadre de la prochaine réforme de la législation applicable en matière de logement.

Etant donné qu'il n'avait pas pris position quant à l'éventualité de revoir la demande du réclamant, le Médiateur a écrit de nouveau au Ministre concerné (qui avait changé entre-temps) pour lui proposer de revenir sur la décision de refus d'attribution de la prime de construction sur base du principe d'équité.

En effet, l'article 4 paragraphe 2 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur permet à ce dernier, lorsqu'il apparaît que l'application d'une décision aboutit à une iniquité, de faire une recommandation en ce sens.

Le Ministre a toutefois répondu qu'il n'entendait pas revenir sur la décision, au motif que d'une part les textes en vigueur avaient été respectés et que d'autre part, la commission en matière d'aides au logement ne saurait être obligée d'accorder à titre exceptionnel l'aide sollicitée par le réclamant, ceci au risque de violer le principe d'équité par rapport à tous les autres ménages se trouvant dans la même situation.

Le Médiateur salue le fait que la disposition litigieuse fera l'objet d'une refonte en vue d'être adaptée à la réalité sociodémographique actuelle. Néanmoins, il déplore le fait que le ministre n'ait pas voulu faire une application du principe d'équité en faveur du réclamant, qui s'est vu discriminé au seul motif qu'il n'était pas marié ou pacsé avec sa compagne au moment de l'introduction de la demande en obtention des aides.

Le dossier dont question dans le rapport du Médiateur concernait cependant un **couple ni marié ni pacsé** de sorte que l'article 3(7) du règlement grand-ducal ne peut être appliqué. La Commission en matière d'aides au logement n'avait donc aucun moyen de revenir sur sa décision prise dans le dossier concerné.

Comme déjà évoqué par le Médiateur, cette disposition résultait d'un choix politique pour **soutenir les jeunes mariés** (et par après les couples en partenariat déclaré). Il est d'ailleurs impossible de vérifier en pratique depuis quand deux personnes non mariées / pacsées vivent en couple.

Réforme des aides individuelles au logement

L'avant-projet de loi de réforme des aides individuelles au logement étant en cours de rédaction, il importe de noter que ce projet fera abstraction de la disposition actuellement prévue par l'article 3 (7) du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011.

Discussion

M. Galles, rapporteur du projet de rapport sur le rapport annuel du Médiateur, demande quelques précisions sur la gestion des réclamations.

Le représentant ministériel informe que la prime à la construction est effectivement attribuée en vue de la construction, mais que l'argent est souvent attribué quand les travaux de construction sont encore en cours. S'il est vrai que le projet est effectué ensemble, les partenaires habitent souvent encore à deux adresses distinctes.

En ce qui concerne les réclamations liées à la subvention loyer, il est précisé que le Médiateur était saisi de deux dossiers seulement, mais que plusieurs autres réclamants s'étaient manifestés auprès du Service d'Aide au Logement du Ministère du Logement. Le gouvernement avait espéré que la nouvelle législation sur le divorce apporte des clarifications au niveau de certains dossiers, mais il s'est avéré que la communication entre certains anciens partenaires est parfois tellement perturbée que les dossiers restent en suspens.
M. le Ministre ajoute que le dépôt du projet de loi sur l'adaptation de la législation de 1979 est prévu pour l'automne 2021.

La Commission du Logement décide d'informer le Président de la Chambre des Députés qu'elle a entendu les représentants gouvernementaux en leurs explications, que certaines questions ont pu trouver une solution, alors que pour d'autres cas, les instances compétentes n'avaient pas de disposition légale leur permettant de donner raison au réclamant.

3. Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »
- Continuation des travaux

Mme la Présidente revient au projet de motion qu'elle a brièvement présenté au cours de la dernière réunion. Le projet de motion sera finalisée et ouvert à signature au cours de la séance plénière du jeudi 10 juin 2021 à l'ordre du jour de laquelle figure un débat de consultation sur le Rapport sur le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Par le biais de la motion, il est prévu d'inviter le Gouvernement à présenter chaque année, avec le rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds spécial de soutien au développement du logement et en vue d'un débat à mener en Commission du Logement et au sein de la Chambre des Député-e-s, une liste des projets d'envergure en matière de logements abordables à réaliser prioritairement par les promoteurs sociaux avec l'appui financier de l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et dont l'appui financier de l'Etat est susceptible d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros.

La Chambre pourrait aussi marquer son accord à l'élaboration des études nécessaires à la réalisation de projets de construction à réaliser par le Fonds du Logement et le Fonds d'Assainissement de la cité Syrdall, ainsi que par la Société nationale des Habitations à Bon Marché.

La plupart des membres de la commission se montrent d'accord avec le principe de la motion.
M. Di Bartolomeo (LSAP) se montre indignée sur le fait que le rapport sur le Fonds spécial comporte le chiffre de 1500 logements à réaliser à Dudelange. Ce chiffre ne correspond pas au chiffre sur lequel s'étaient accordés le Gouvernement et la ville de Dudelange.
M. le Ministre répond qu'il s'agit d'un maximum. Le Gouvernement doit indiquer un nombre inférieur et un nombre supérieur de logements servant de base au calcul des dépenses budgétaires.

4. Divers

Madame Nathalie Oberweis (déi Lénk) informe qu'elle souhaite reprendre les propositions de loi déposées par MM. David Wagner et Marc Baum qui ont démissionné de leurs mandats de député.

* * *

Luxembourg, le 10 juin 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

13

Session ordinaire 2020-2021

FC,PN/CE

P.V. LOG 12
P.V. AIEFH 13

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- Rapporteur : Madame Semiray Ahmedova

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Examen d'une 2e série de propositions d'amendements du groupe parlementaire CSV
- Continuation des travaux

Uniquement pour la Commission du Logement:

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles
- Analyse du volet Logement

3. Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »
- Continuation des travaux
4. Divers

* * *

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch,

M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, membres de la Commission du Logement

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum remplaçant M. Claude Lamberty, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Georges Engel remplaçant M. Claude Haagen, M. Jeff Engelen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Paul Galles, Rapporteur du dossier parlementaire 7811

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Romain Alff, Mme Diane Dupont, Mme Tania Fernandes, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement

M. Alain Becker, M. Frank Goeders, Mme Patricia Vilar, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, Assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

*

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 1er juin 2021. La Haute Corporation analyse séparément les deux séries d'amendements les amendements gouvernementaux et les amendements parlementaires.

Avis du Conseil d'Etat relatif aux amendements gouvernementaux du 2 avril 2021

Amendement 1

L'amendement sous examen répond aux observations du Conseil d'État et apporte des précisions quant à la définition du « logement abordable » en introduisant cette définition à l'article 2 du projet de loi en précisant qu'il s'agit de la même définition qui s'appliquera dans tout le projet de loi. Les auteurs précisent encore que l'article 10 du projet de loi sera également amendé pour préciser que les logements abordables, auxquels il est fait référence à cet article, ne se distinguent pas de ceux visés dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article 10 ne concerne que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics. Ces précisions permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, lettre a), de la loi en projet.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à adapter l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prend une nouvelle teneur.

Point 1°
Paragraphe 1er
L'amendement sous examen tient compte des observations du Conseil d'État concernant la suppression des termes « on entend au présent article » et l'harmonisation de la définition du « logement abordable » dans tout le texte du projet de loi. Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 2
Les auteurs tiennent compte des observations du Conseil d'État relatives à un éventuel risque de confusion de la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » avec les concepts existants. Ceci n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les auteurs procèdent encore au remplacement des termes « qui entre en vigueur le 1er janvier 2022 » par ceux de « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ». Ce bout de phrase est à prévoir dans la disposition transitoire à insérer dans le dispositif de la loi en projet sous revue. Il est renvoyé à cet égard aux développements sous le point 3°.

L'intention des auteurs est de prolonger ainsi la phase transitoire pour prendre en compte certains retards procéduraux. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 3
Sans observation.

Paragraphe 4

Le paragraphe prévoit la cession des fonds réservés aux logements abordables à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions, avec une référence au paragraphe 7. Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « et le cas échéant » par « et en cas de renonciation par la commune », pour bien accentuer l'ordre de subsidiarité prévu au paragraphe 7.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial, en prévoyant que le Ministre peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune. Or, le paragraphe 5 ne se réfère au paragraphe 7 que dans le contexte de l'intervention du ministre ayant le Logement dans ses attributions, mais non en relation avec celle du promoteur public. Le paragraphe 7 ne contient par ailleurs aucune modalité y relative.

Il est encore indiqué au commentaire de l'amendement que l'État pourrait recourir à un « droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers ». Cependant, les dispositions proposées restent muettes notamment quant au moment de l'intervention de cette faculté de substitution. En effet, la formulation est équivoque en tant qu'elle ne permet pas de déterminer le moment auquel intervient le promoteur public : se substitue-t-il au ministre avant toute négociation, ou seulement après l'achèvement de celle-ci ?

Il semble par ailleurs que seul le ministre sera habilité à conclure la convention prévue au paragraphe 7. Cette disposition pourrait laisser croire que le ministre y désigné aurait compétence pour décider des acquisitions à effectuer au nom d'établissements publics, qui sont, en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, dotées de la personnalité juridique par la loi et régis par le principe de spécialité qui exige que la portée des missions et des pouvoirs de tout établissement public soit déterminée de façon précise et limitative par le législateur. Or, ceci reviendrait à nier la personnalité juridique et l'autonomie de ces établissements. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 108*bis* de la Constitution. Il demande que la formulation équivoque de la dernière phrase du paragraphe 4 soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public, en écrivant : **« Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'État. »**

Paragraphe 5

L'amendement en projet modifie, avec celui concernant le paragraphe 6 en projet, les dispositions relatives à la cession des logements abordables qui figuraient au sein des alinéas 2 à 6 de l'article 29*bis* dans son ancienne mouture.

Les auteurs font désormais une distinction entre, d'une part, la cession des fonds réservés aux logements abordables dont les modalités de cession sont envisagées au paragraphe 5 et, d'autre part, celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds envisagée au paragraphe 6.

L'amendement en projet entend modifier le paragraphe 5 en vue de répondre à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique que le Conseil d'État a émise à l'égard de l'article

29*bis* paragraphe 4, alinéa 2, en raison du manque de précision des « conditions » énoncées dans la mouture initiale du texte, qui devaient être arrêtées par la convention conclue entre la commune et le propriétaire, dans la mesure où il ne ressortait pas clairement du dispositif si lesdites conditions étaient identiques ou supplémentaires à celles déjà prévues par la loi. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial qui prévoyait la cession de fonds contre une indemnité foncière. L'amendement sous examen abandonne l'indemnité foncière au profit d'une augmentation de dix pour cent du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » défini dans le plan d'aménagement général. Il est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. L'idée d'une indemnité foncière est donc abandonnée au profit d'un avantage en nature. Les auteurs justifient ce choix par un allègement de la charge financière pesant sur la main publique.

Paragraphe 6

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport aux alinéas 1er à 4.

Concernant l'alinéa 5, le Conseil d'État constate que les auteurs ont comblé les carences ayant existé dans le projet de loi initial de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle formulée à ce sujet.

Paragraphe 7

L'amendement sous revue prévoit l'hypothèse de la renonciation par la commune à la cession, l'information du ministre et la possibilité pour l'État de bénéficier de la cession à laquelle il a été renoncé antérieurement par le conseil communal.

Si le ministre ayant le Logement dans ses attributions, représentant l'État, est informé de la renonciation dans les trente jours, il n'est cependant pas précisé ni le délai durant lequel l'État doit informer le cédant de son intention, le cas échéant, de bénéficier de la cession, ni des modalités ou de la forme de cette information. Par ailleurs, si la reprise de la cession s'opère automatiquement ainsi que le dispositif semble le suggérer, il n'est pas précisé sous quelle forme l'État peut renoncer à une telle cession, ce qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** au paragraphe sous examen pour cause d'insécurité juridique.

Il est encore renvoyé aux observations à l'endroit du paragraphe 4 concernant la faculté de substitution réservée à l'État.

Paragraphe 8

Il est précisé qu'aucune autorisation de construire ne saurait être délivrée avant la conclusion des conventions avec la commune, sinon avec le ministre, nonobstant que, le cas échéant, une convention d'exécution ait déjà été conclue. Ceci risque de retarder considérablement l'exécution du plan d'aménagement particulier, dûment approuvé, en cas de défaut d'accord

sur la valeur des logements abordables à céder. **Le Conseil d'État s'interroge** à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

La Commission décide de ne pas modifier le texte au vu des explications fournies par les représentants gouvernementaux.

Point 2°
Sans observation.

Point 3°
L'article 108*quinquies* nouveau est à supprimer. Il est à remplacer par un nouvel article abrogatoire et transitoire qui est à insérer *in fine* de la loi en projet sous avis, et à libeller comme suit :

> **« L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».**

La Commission du Logement, suite aux explications fournies par M. le Ministre du Logement, et en réponse aux critiques du Conseil d'Etat, décide de formuler un autre amendement portant sur l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le gouvernement avait proposé de donner une nouvelle teneur au libellé (voir l'amendement gouvernemental 2 du 2 avril 2021).

Madame la Ministre de l'Intérieur présente les modifications à apporter à l'article 10.

En ce qui concerne le point 1°, il est proposé de remplacer les termes « les alinéas 3 et 4 » par ceux de « l'alinéa 3 ». En effet, en ce qui concerne l'alinéa 4, il s'agissait d'un renvoi circulaire. Il est dès lors proposé de renvoyer uniquement à l'alinéa 3.

Le point 2°, lettre a) amende le paragraphe 7, alinéa 1er. Le Conseil d'Etat avait déploré que les auteurs avaient omis de préciser les modalités selon lesquelles le propriétaire-cédant se voyait informé de la renonciation de la commune. Il est dès lors proposé d'adapter le paragraphe 7, alinéa 1er en ce sens en y introduisant une procédure prévoyant une notification au propriétaire de l'intention de renonciation de la commune par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception.

Le point 2°, lettre b) insère un nouvel alinéa au paragraphe 7 afin d'instaurer une procédure de notification analogue à charge de l'Etat. Il est désormais prévu que le ministre ayant le Logement dans ses attributions informe endéans un délai de deux mois le propriétaire-cédant ainsi que le promoteur public par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession.

Il a été décidé de retenir un délai de deux mois afin de permettre au ministre ayant le Logement dans ses attributions de disposer d'une durée adéquate pour se prononcer en faveur d'une éventuelle cession et ce notamment lorsqu'il se voit saisi d'une telle demande en période estivale.

Afin de parfaire le flux d'information, il est également proposé d'informer le propriétaire de la question de savoir si un promoteur public entend se substituer à la partie étatique.

Le point 2°, lettres c) et d) ont comme objet de compléter les anciens alinéas 2 et 3, devenus les alinéas 3 et 4. En effet, l'amendement gouvernemental avait omis de préciser que les modalités de la cession de fonds réservés au logement abordable pouvaient être arrêtées dans une convention à établir avec un promoteur public autre que la commune. Il y a lieu de préciser que les auteurs du projet de loi n'entendaient en aucun cas remettre ni la personnalité juridique des établissements publics en cause, ni leur autonomie, ni leur pouvoir de décision.

Amendement

L'article 10 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021) est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 2, alinéa 4, les termes « les alinéas 3 et 4 » sont remplacés par ceux de « l'alinéa 3 ».

2° Le paragraphe 7 est modifié comme suit :

a) A l'alinéa 1er, les termes « en est informé » sont remplacés par ceux de « et le propriétaire en sont notifiés par la commune » et les termes « par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception » sont ajoutés à la suite du terme « délibération ».

b) A la suite de l'alinéa 1er est ajouté un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution de l'Etat par un promoteur public autre que la commune. ».

c) A l'alinéa 2, devenu le nouvel alinéa 3, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés en fin de phrase.

d) A l'alinéa 3, devenu le nouvel alinéa 4, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés à la fin de la première phrase.

Les représentants du groupe CSV ne peuvent pas se montrer d'accord avec cet amendement. Les autres membres de la Commission du Logement l'adoptent.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat portant sur les amendements parlementaires du 12 avril 2021

Amendement 1

La commission tient compte de la définition du « logement abordable » donnée par les amendements gouvernementaux et apporte des précisions supplémentaires par rapport aux autres notions.

Si le Conseil d'État peut marquer son accord aux définitions actuellement données pour les notions de « logement abordable », « logement durable », « potentiel foncier » et « qualité résidentielle », il estime cependant que la notion de « potentiel résidentiel existant » reste floue et vague malgré la définition proposée par la commission. Si les notions de « logements inoccupés » et de « terrains construits » n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au PAG et au PAP les concernant peuvent être comprises, le Conseil d'État souhaite obtenir des **précisions supplémentaires** par rapport à la notion de « logements sous-occupés existants ». Quelles sont les situations visées ? Est-ce qu'une personne vivant seule doit s'attendre à ce que sa maison soit qualifiée de « sous-occupée » ? En attendant des précisions supplémentaires par rapport à cette notion, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son **opposition formelle** émise à l'égard de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet.

M. le Ministre du Logement explique que la notion de logement sous-occupé – corollaire au logement surpeuplé - est utilisée notamment dans le contexte du bail des logements sociaux, notamment en France, et elle est définie de la façon suivante : Logement avec un nombre de pièces habitables (non comptés : cuisine, WC, salle de bains, pièce pour l'exercice d'un métier ou mandat d'élu) supérieur de plus de 1 au nombre de personnes y ayant leur résidence principale (le ou les titulaires du bail, leurs parents et alliés, personnes à charge, personnes à leur service, sous-locataires).

De manière générale, un nombre important de logements sous-occupés peut être un symptôme d'une fluidité insuffisante du marché des logements et risque d'aller de pair avec des phénomènes d'isolement accru notamment des personnes vivant seules. À titre d'exemple, au Luxembourg, les logements sont en moyenne relativement grand avec 130 m^2 contre 91 m^2 en Allemagne. Les personnes vivant seules disposent en moyenne de 95 m^2 (68 m^2 en Allemagne), les personnes vivant dans un ménage de quatre personnes disposent en moyenne de 40 m^2 (33 m^2 en Allemagne). En même temps, le taux des personnes souffrant d'isolement au Luxembourg se situe avec 13 % en tête de liste de tous les pays de l'UE dont la moyenne se situe à 6 %.

Face à ce constat, l'objectif poursuivi par rapport à la mobilisation du potentiel résidentiel ne doit pas être de qualifier certains logements de sous-occupés, mais de proposer des initiatives qui réussissent d'un côté à mobiliser ce potentiel de logement tout en offrant d'un autre côté aux personnes concernées la possibilité de briser un isolement social non voulu.

Afin d'éviter tout type d'insécurité juridique, il est par conséquent proposé de supprimer les termes « ou sous-occupés ».

La Commission du Logement est d'accord avec cette suppression (à l'unanimité).

Amendement

A l'article 2 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021), point 4°, les termes « ou sous-occupés » sont supprimés.

Amendements 2 à 10
Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendements 11 et 12

Les amendements sous avis répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État sous l'article 6 de l'avis précité du 4 mars 2021, en définissant au sein d'un nouveau paragraphe 1er de l'article 6 les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement, qui relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

Concernant la formation minimale et l'expérience professionnelle requises, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation ou d'expérience supérieur[1].

Dans ce contexte, le groupe CSV rappelle qu'il accorde une préférence à une autre option décrite dans la proposition d'amendement du groupe CSV. **Au nom de son groupe, M. Lies informe que le CSV s'abstient.**

Amendements 13 à 16
Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Madame la Ministre rend attentif à une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Redressement d'un renvoi dans le libellé de l'article 14 nouveau

[1] Voir l'avis complémentaire n° 60.342 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et l'avis complémentaire n° 60.343 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

A l'article 14 nouveau, la Commission du Logement propose de suivre l'avis du Conseil d'Etat à l'égard de l'article 10, point 3°, en reprenant sa proposition de texte en tant que disposition transitoire. Cependant, **une erreur matérielle s'est glissée dans l'alinéa 2,** tel que proposé. En effet, le renvoi au paragraphe 3, alinéa 2 est erroné, il y a lieu de le remplacer par un renvoi au paragraphe 2, alinéa 3. Cette rectification est reprise au texte coordonné.

Observations d'ordre légistique
Le Conseil d'État se base sur le texte coordonné de la loi en projet joint aux amendements parlementaires du 12 avril 2021 précités qui tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

Article 7
Au paragraphe 5, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le terme « est » avant le terme « intervient », pour écrire :
« […] dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée. »

Article 10
Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule après les termes « nouveau quartier ».

Article 12
Au point 2°, en ce qui concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa teneur amendée, il convient de rajouter les termes « de la » avant ceux de « loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Article 13
Au point 2°, à l'article 3, point 14°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « 14° des projets […] ».

La Commission du Logement décide de suivre le Conseil d'État.

Discussion

Une question de M. Marc Lies (CSV) porte sur l'article 7 et la remarque du Conseil d'Etat concernant le rôle de l'Etat et des promoteurs publics, ainsi que le subventionnement de la réalisation de tels logements sociaux.
M. le Ministre du Logement répond que la commune profite de toutes les réalisations de logements sociaux sur son territoire. Peu importe, si ces logements sont réalisés par la commune ou un autre promoteur subventionné selon la loi modifiée du 26 février 1979, la commune perçoit dans tous les cas les dotations étatiques prévues au Pacte Logement 2.0.

M. Roy Reding (ADR) est d'accord avec le Conseil d'Etat en ce qui concerne le concept de « logement sous-équipé ». Une telle notion pourrait mener à une discussion où une surface donnée serait accordée ou attribuée à une personne.

M. Lies critique que l'article 10 est suffisamment imprécis pour laisser la place à d'importantes inconnues. Il renvoie à l'avis du Syndicat des Villes et Communes qui rendent attentif à des manques de précisions et craignent que les communes rencontreront des difficultés majeures lors de l'exécution de la loi.

L'orateur présente l'amendement de son groupe datant du 20 mai 2021 qui remplace l'amendement formulé le 16 avril 2021 qui avait également trait à l'article 10 amendé du projet de loi. Voici l'argumentation du CSV :

Les paragraphes 4 à 7 de l'article 29*bis* nouveau tels qu'amendé par le gouvernement précisent les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les textes en question restent cependant muets quant au prix de cession des terrains respectivement quant à la quote-part de fonds qui doit être cédée pour la réalisation de logements abordables c'est-à-dire le pourcentage de la surface construite brute totale logement dédié à la construction de logements abordables. Ce pourcentage est dépendant des stades de planification et de développement des terrains destinés à accueillir des logements. Une distinction est par conséquent faite entre un terrain PAP-NQ sans PAP approuvé et un terrain PAP NQ avec PAP approuvé.

L'amendement sous rubrique définit également que si le nombre total de logements dans un lotissement couvert par un PAP "nouveau quartier", suite à une modification ponctuelle du plan d'aménagement général à des fins de logement, est supérieur à 10 unités, 30 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à des logements abordables.

L'évaluation du coût du terrain à céder se fait sur base de données mises à disposition par le LISER-Observatoire de l'Habitat à savoir le prix médian du foncier par région ou par commune. Est également pris en considération pour la détermination du prix de cession des terrains réservés aux logements abordables le potentiel constructible du terrain. Il s'agit en l'occurrence du coefficient d'utilisation du sol - CUS - qui est le rapport entre la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux de logements et la surface totale du terrain à bâtir brut. Le CUS permet de déterminer la surface construite brute admissible d'un terrain et donc le potentiel constructible. En dernier lieu une distinction est également faite entre terrains non-viabilisés respectivement terrains viabilisés.

En ce qui concerne la viabilisation d'un terrain, on parle tout d'abord de la viabilisation ordinaire des terrains. Les travaux relatifs à la viabilisation ordinaire permettent d'aménager un terrain brut et de le munir des équipements nécessaires pour construire des logements. Un terrain viabilisé est muni d'infrastructures publiques telles que les voiries et réseaux divers. L'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain défini les travaux de viabilisation "ordinaire". Ils comprennent l'aménagement des réseaux de circulation (travaux de voiries y compris trottoirs, emplacements publics ,…), des conduites d'approvisionnement, des réseaux d'évacuation, des réseaux et infrastructures d'énergie (hors panneaux photovoltaïques), des collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure, des plantations.

Afin de rendre un terrain « constructible » suite à la présence de bâtiments avoisinants et d'autres constructions sur la limite de la/ des parcelles à bâtir, des travaux de nature préparatoire et de stabilisation peuvent s'avérer nécessaires. Les méthodes de renforcement du sol visant à améliorer la qualité et les caractéristiques du sol sont entre

autres les pieux, les murs de blindage, des reprises en sous-oeuvre, les stabilisations diverses pour constructions existantes voisines sur la limite de la parcelle à bâtir et l'éblaiement [*sic*] du terrain naturel dû à la présence ponctuelle de sol médiocre et/ ou pollué et remblaiement.
Dans l'esprit d'une approche globale de planification du projet, des études relatives à la viabilisation particulière, à la viabilisation ordinaire et à la viabilisation du terrain net sont nécessaires. Il s'agit de frais d'études et honoraires préliminaires dont:
- Etudes urbanistiques (PAG et modifications PAG),
- Frais d'élaboration de plans directeurs, PAP, infrastructures (VRD),
- Etudes de rentabilité d'efficience économique,
- Etudes relatives à la viabilisation particulière,
- Études environnementales telles que prévues par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement,
- Etude stratégique des incidences environnementales UEP (Umwelterheblichkeits-prüfung),
- Etude stratégique des incidences environnementales SUP (Strategische Umweltprüfung),
- Evaluation des incidences sur l'Environnement (EIE),
- Etudes de géothermie,
- Bilan des biotopes,
- Études techniques,
- Etudes de trafic, de mobilité, de voiries et réseaux divers (VRD),
- Etudes de sol (pollution, statique),
- Evacuation des eaux résiduaires,
- Gestion des eaux pluviales,
- Concept énergétique,
- Concept paysager,
- Concept acoustique,
- Concept évacuation des déchets,
- Diagnostic archéologique telle que prévu par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel,
- Fouilles archéologiques telles que prévues par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel dont 50% des frais sont à charge de l'Etat.

Les coûts liés aux travaux relatifs à la viabilisation ordinaire d'un terrain, aux travaux préparatoires et de stabilisation du sol et les coûts liés aux frais d'études et des honoraires sont pris en compte dans le calcul du prix maximal de cession de fonds réservés aux logements abordables qui est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction.
L'amendement sous rubrique fixe également le prix maximal de cession d'un logement abordable c'est-à-dire le prix de construction, de rénovation respectivement de transformation y compris les aménagements de l'espace extérieur et des frais d'études et honoraires. Le prix est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction et un règlement grand-ducal définira les modalités de construction exactes.
Avec la fixation de prix maxima pour le foncier et la construction, tant les promoteurs privés que les promoteurs publics recevront un outil qui leur permette une prévisibilité financière dans la réalisation de logements abordables prévus par l'article 29bis nouveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il en est de même pour les communes qui recevront une définition claire et précise

pour le prix de cession des logements abordables en cas de réalisation par des acteurs privés. »

Madame la Présidente donne à considérer que les réflexions sur la coopération entre les communes et l'Etat ont débuté il y a 5 ans déjà. Les discussions ont eu lieu dans des groupes de travail. L'oratrice se montre déçue que le groupe CSV fasse connaître ses remarques et propositions seulement maintenant.

M. Marc Hansen (déi Gréng), tout en saluant que le groupe CSV ait cherché des solutions au manque de logements abordables, constate que les modèles proposés par le gouvernement et le groupe CSV se distinguent sur des points majeurs, notamment budgétaires. L'orateur craint en outre que le modèle préconisé par le groupe parlementaire donne lieu à des dépenses et frais importants. Ces sommes doivent utilement être investies dans le logement et non pas dans les procédures.

M. Max Hahn (DP) note que la différence fondamentale réside dans le fait que le « modèle CSV » prévoit que l'Etat devienne propriétaire des terrains contre paiement pécuniaire alors que la proposition de l'État prévoit une compensation en nature.

Mme la Ministre de l'Intérieur est d'accord pour dire que le modèle proposé par le gouvernement constitue en effet une nouveauté par rapport au texte du projet initial et au système actuel d'application. Elle ne concède pas pourquoi le modèle proposé devait échouer. A l'heure actuelle, il est d'une importance majeure pour l'Etat d'intervenir en faveur de la création de davantage de logements abordables et du renforcement du rôle des communes dans l'acquisition de logements abordables pour la main publique.

Le modèle proposé par le groupe CSV soulève, selon Mme la Ministre, d'importantes questions quant à sa réalisation. En effet, des calculs spécifiques concernant p.ex. le CUS (coefficient d'utilisation du sol) doivent être établis. Mme la Ministre est d'accord pour dire que la piste de la limitation des prix peut être considérée comme étant intéressante. Cependant une modélisation et des discussions avec des experts ont montré qu'une telle limitation n'est pas réalisable et est susceptible de se heurter à des dispositions légales existantes.

M. Lies répond que le critère de constructibilité pourrait être un argument intéressant à faire valoir dans les discussions avec les promoteurs. Cependant, il faut craindre que ce soit finalement le prix du marché ou les prix constatés par le LISER qui servent de base à la négociation. Il faut craindre qu'à l'avenir les communes appliquent l'article 7.

M. le Ministre du Logement rappelle que le gouvernement propose d'entamer un changement de paradigme en faisant abstraction des prix de marché, mais de discuter sur les surfaces que les promoteurs privés mettront à disposition à la main publique. Le plafonnement reste en vigueur. Il est déjà en vigueur. Le législateur met en place un cadre permettant à la main publique de réaliser davantage de logements ensemble avec les communes. Le modèle de cahier de charges établi est connu et a été communiqué à tous les partenaires potentiels.
M. Lies reconnaît l'utilité du cahier des charges, mais estime que les communes sont laissées seules face à la mise en route de l'article 29bis nouveau tels qu'amendé par le gouvernement qui précise les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables

respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les propositions d'amendement du groupe parlementaire CSV sont rejetés par une majorité des membres de la Commission du Logement.

Uniquement pour la Commission du Logement:

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

Par courrier du 29 avril 2021, le Président de la Chambre des Députés a invité la Commission du Logement, dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (année 2019) d'émettre une position au sujet du rapport d'activité, des recommandations éventuelles qui concernent la Commission du Logement, et au sujet de l'avant-propos de Madame le Médiateur (pages 9 à 10 du rapport).

M. le Rapporteur Paul Galles a été invité à la présente réunion afin de lui permettre de préparer son rapport en vue dudit débat d'orientation.

La Commission du Logement examine les critiques formulées aux pages 88 à 90 du rapport du Médiateur.

Subvention de loyer [2020/35]

Concernant les demandes en obtention de subventions de loyer, il est prévu à l'article 3(1) du règlement modifié grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement que

> *« Les demandes en obtention de l'aide sont à adresser moyennant un formulaire spécifique, mis à disposition des personnes intéressées, ensemble avec les pièces justificatives à l'appui, au service.*
>
> *Toute demande présentée au service doit être dûment signée par le demandeur. En cas de mariage ou en cas de partenariat, les deux époux respectivement les deux partenaires doivent signer la demande. »*

Dans un premier dossier, la personne concernée, bénéficiaire de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg, s'est vu refuser les aides au motif que le réclamant, bien qu'il fût marié, avait apposé sa seule signature sur la demande d'octroi des aides. De fait, son épouse se trouvait toujours dans son pays d'origine et la demande de regroupement familial était tenue en suspens jusqu'à ce que le réclamant puisse prouver qu'il disposait de ressources personnelles suffisantes.

Dans un deuxième dossier, la réclamante a informé le Médiateur avoir fait une demande de subvention de loyer en février 2018 en remettant tous les documents demandés par les services concernés. Elle reprochait au Service que celui-ci lui ait demandé à plusieurs reprises de fournir de nouveaux documents et de n'avoir pas pu prendre de décision en 11

mois de temps. La dernière demande en date du Service indiquait qu'étant donné que la réclamante était mariée, son mari devait habiter avec elle et qu'il devait signer la demande d'octroi des aides. Or ceci était impossible pour des raisons dûment fournies au Service depuis l'introduction du dossier.

Le Médiateur s'est adressé au Service des aides au Logement pour obtenir une copie du dossier, mais finalement, étant donné que plusieurs dossiers du même type s'étaient présentés, le Service des Aides au Logement a informé le Médiateur qu'après une analyse desdits dossiers et des dispositions légales et réglementaires applicables en matière de subvention de loyer, la Commission en matière d'aides individuelles au logement a décidé d'accorder une subvention de loyer aux ménages concernés dans ces affaires.

Lors d'une entrevue avec le Service en question il a été indiqué que si les personnes motivent pourquoi il est impossible aux deux conjoints de signer la demande ou si une procédure de divorce est entamée, les aides pourront quand-même être accordées.

De manière générale, les conjoints/partenaires sont tenus d'introduire conjointement la demande en obtention d'une subvention de loyer afin d'éviter notamment des situations confuses voire même l'abus.
Or, au vu des **situations parfois précaires** des demandeurs de l'aide il a été procédé à une nouvelle analyse des dispositions réglementaires tout en tenant compte de l'esprit de la législation en la matière.
Ainsi, la Commission en matière d'aides au logement a **adopté une interprétation moins restrictive** de l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer pour les cas dans lesquels le demandeur vit en séparation de son conjoint mais n'est pas en mesure d'entamer une procédure de divorce ou produire une copie du jugement de divorce.

En revanche, pour minimiser l'abus (et partant l'impact budgétaire) **l'interprétation large** des dispositions réglementaires **n'est pas appliquée**, si les conjoints ne vivent pas ensemble pour des raisons de simple convenance personnelle.

<u>Prime à la construction [2020/36]</u>

Un réclamant s'est adressé au Médiateur alors qu'il estimait que c'était à tort qu'une prime à la construction lui avait été refusée par le Ministère du Logement pour l'acquisition de son immeuble.

La décision litigieuse était notamment motivée sur base de l'article 3 paragraphe 1er du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose que : « *Le revenu à prendre en considération pour le calcul des primes de construction, des primes d'acquisition, des primes d'amélioration et des subventions d'intérêt respectivement pour la condition de revenu applicable à la bonification d'intérêt est le revenu imposable au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, augmenté de tous les autres revenus, même non soumis à l'impôt, dont dispose le demandeur et toute autre personne qui vit avec le demandeur dans le logement en question (…)* ».

L'intéressé n'était cependant pas d'accord avec cette décision, alors que selon lui le revenu de sa compagne, qui habitait avec lui au moment de l'introduction de la demande, n'aurait pas dû être pris en compte, alors qu'il avait contracté seul un prêt hypothécaire pour l'acquisition du logement et qu'il avait également été seul à signer la demande en obtention des aides.

Le Ministère du Logement a toutefois correctement répondu qu'en vertu de l'article précité ainsi que de l'article 5 du même règlement grand-ducal, la situation de famille du demandeur à prendre en considération pour la détermination des aides au logement est celle existant à la date de commencement des travaux de construction.

Le Médiateur, bien qu'il ait été d'accord avec cette réponse, a néanmoins estimé que cette décision était injuste au vu de l'article 3 (7) du règlement grand-ducal de 2011 susmentionné, qui prévoit une exception en faveur des couples mariés ou pacsés depuis moins de 3 ans au moment de l'acquisition du bien immobilier pour lequel des aides étaient demandées.

L'article en question dispose notamment que « *Lorsque les conjoints sont mariés respectivement les partenaires ont signé une déclaration de partenariat depuis moins de 3 années au moment de la date de l'acte d'acquisition, de la date du commencement des travaux de construction respectivement de la date du commencement des travaux d'amélioration, il n'est tenu compte pour l'octroi de la prime que du revenu de l'un des conjoints respectivement de l'un des partenaires, le revenu à retenir étant le plus élevé. Dans ce cas, la réduction prévue au paragraphe (5) n'est pas applicable* ».

Si le réclamant avait donc été marié ou pacsé depuis moins de 3 ans au moment du dépôt de la demande, seul le revenu du ménage le plus élevé aurait été pris en compte.

Aussi, le Médiateur a estimé que cette disposition créait une discrimination par rapport aux couples qui vivent en ménage sans être unis par les liens du mariage ou du PACS et a demandé, sur base de ces réflexions, de reconsidérer la demande du réclamant.

Le Ministre compétent a répondu que l'article 3 (7) résultait d'un choix politique décidé en 1983 pour soutenir spécialement les jeunes mariés, mais qu'à son avis cette disposition n'aurait plus de raison d'être compte tenu des réalités actuelles et des changements sociodémographiques constatés au cours des dernières années.
Le Ministre a par ailleurs tenu à préciser qu'il était prévu de remplacer ce texte par des règles plus opportunes et équitables dans le cadre de la prochaine réforme de la législation applicable en matière de logement.

Etant donné qu'il n'avait pas pris position quant à l'éventualité de revoir la demande du réclamant, le Médiateur a écrit de nouveau au Ministre concerné (qui avait changé entre-temps) pour lui proposer de revenir sur la décision de refus d'attribution de la prime de construction sur base du principe d'équité.

En effet, l'article 4 paragraphe 2 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur permet à ce dernier, lorsqu'il apparaît que l'application d'une décision aboutit à une iniquité, de faire une recommandation en ce sens.

Le Ministre a toutefois répondu qu'il n'entendait pas revenir sur la décision, au motif que d'une part les textes en vigueur avaient été respectés et que d'autre part, la commission en matière d'aides au logement ne saurait être obligée d'accorder à titre exceptionnel l'aide sollicitée par le réclamant, ceci au risque de violer le principe d'équité par rapport à tous les autres ménages se trouvant dans la même situation.

Le Médiateur salue le fait que la disposition litigieuse fera l'objet d'une refonte en vue d'être adaptée à la réalité sociodémographique actuelle. Néanmoins, il déplore le fait que le ministre n'ait pas voulu faire une application du principe d'équité en faveur du réclamant, qui s'est vu discriminé au seul motif qu'il n'était pas marié ou pacsé avec sa compagne au moment de l'introduction de la demande en obtention des aides.

Le dossier dont question dans le rapport du Médiateur concernait cependant un **couple ni marié ni pacsé** de sorte que l'article 3(7) du règlement grand-ducal ne peut être appliqué. La Commission en matière d'aides au logement n'avait donc aucun moyen de revenir sur sa décision prise dans le dossier concerné.

Comme déjà évoqué par le Médiateur, cette disposition résultait d'un choix politique pour **soutenir les jeunes mariés** (et par après les couples en partenariat déclaré). Il est d'ailleurs impossible de vérifier en pratique depuis quand deux personnes non mariées / pacsées vivent en couple.

Réforme des aides individuelles au logement

L'avant-projet de loi de réforme des aides individuelles au logement étant en cours de rédaction, il importe de noter que ce projet fera abstraction de la disposition actuellement prévue par l'article 3 (7) du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011.

Discussion

M. Galles, rapporteur du projet de rapport sur le rapport annuel du Médiateur, demande quelques précisions sur la gestion des réclamations.

Le représentant ministériel informe que la prime à la construction est effectivement attribuée en vue de la construction, mais que l'argent est souvent attribué quand les travaux de construction sont encore en cours. S'il est vrai que le projet est effectué ensemble, les partenaires habitent souvent encore à deux adresses distinctes.

En ce qui concerne les réclamations liées à la subvention loyer, il est précisé que le Médiateur était saisi de deux dossiers seulement, mais que plusieurs autres réclamants s'étaient manifestés auprès du Service d'Aide au Logement du Ministère du Logement. Le gouvernement avait espéré que la nouvelle législation sur le divorce apporte des clarifications au niveau de certains dossiers, mais il s'est avéré que la communication entre certains anciens partenaires est parfois tellement perturbée que les dossiers restent en suspens.
M. le Ministre ajoute que le dépôt du projet de loi sur l'adaptation de la législation de 1979 est prévu pour l'automne 2021.

La Commission du Logement décide d'informer le Président de la Chambre des Députés qu'elle a entendu les représentants gouvernementaux en leurs explications, que certaines questions ont pu trouver une solution, alors que pour d'autres cas, les instances compétentes n'avaient pas de disposition légale leur permettant de donner raison au réclamant.

3. Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »
- Continuation des travaux

Mme la Présidente revient au projet de motion qu'elle a brièvement présenté au cours de la dernière réunion. Le projet de motion sera finalisée et ouvert à signature au cours de la séance plénière du jeudi 10 juin 2021 à l'ordre du jour de laquelle figure un débat de consultation sur le Rapport sur le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Par le biais de la motion, il est prévu d'inviter le Gouvernement à présenter chaque année, avec le rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds spécial de soutien au développement du logement et en vue d'un débat à mener en Commission du Logement et au sein de la Chambre des Député-e-s, une liste des projets d'envergure en matière de logements abordables à réaliser prioritairement par les promoteurs sociaux avec l'appui financier de l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et dont l'appui financier de l'Etat est susceptible d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros.

La Chambre pourrait aussi marquer son accord à l'élaboration des études nécessaires à la réalisation de projets de construction à réaliser par le Fonds du Logement et le Fonds d'Assainissement de la cité Syrdall, ainsi que par la Société nationale des Habitations à Bon Marché.

La plupart des membres de la commission se montrent d'accord avec le principe de la motion.
M. Di Bartolomeo (LSAP) se montre indignée sur le fait que le rapport sur le Fonds spécial comporte le chiffre de 1500 logements à réaliser à Dudelange. Ce chiffre ne correspond pas au chiffre sur lequel s'étaient accordés le Gouvernement et la ville de Dudelange.
M. le Ministre répond qu'il s'agit d'un maximum. Le Gouvernement doit indiquer un nombre inférieur et un nombre supérieur de logements servant de base au calcul des dépenses budgétaires.

4. Divers

Madame Nathalie Oberweis (déi Lénk) informe qu'elle souhaite reprendre les propositions de loi déposées par MM. David Wagner et Marc Baum qui ont démissionné de leurs mandats de député.

* * *

Luxembourg, le 10 juin 2021

La Secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

10

Session ordinaire 2020-2021

FC,PN/CE

P.V. LOG 10
P.V. AIEFH 10

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 2 avril 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

   - Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum remplaçant M. Claude Lamberty, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc

Hansen, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Diane Dupont, M. Michel Foehr, M. Jérôme Krier, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement
M. Alain Becker, M. Frank Goeders, du Ministère de l'Intérieur
Mme Renée Hostert, du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Logement
Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

Ce point est reporté à une prochaine réunion.

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement

Continuation des travaux

Article 8

Discussion

M. Claude Haagen (LSAP) souhaite avoir des précisions sur la terminologie « cohésion sociale » utilisée dans le contexte de l'article 8 paragraphe (2) point 1° 2e alinéa, libellé comme suit :

« b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :
i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;
ii) *cohésion sociale* ;
iii) infrastructures sportives et culturelles ;
iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;

v) équipements des services techniques communaux ; ».

S'agit-il des infrastructures dont il est question dans le règlement grand-ducal du 28 janvier 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour jeunes ou dans le règlement grand-ducal du 8 juillet 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'État ?

Les représentants ministériels expliquent que les infrastructures visées pourraient être des crèches, ou l'acquisition d'immeubles en vue de l'installation d'une crèche ou de la réalisation d'un office social etc. et renvoient à l'article 8 du projet de loi où sont définis les différents types d'infrastructures éligibles.

S'agit-il d'infrastructures susceptibles d'être soutenues financièrement par un subventionnement supplémentaire du Ministère du Logement ?
Les représentants ministériels expliquent que le double financement est exclu. Le paragraphe (3) de l'article 8 précise que « Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières. »
Une commune peut cependant bénéficier de l'aide à la pierre à raison de 75%, l'argent du pacte logement peut être utilisé pour couvrir les 25% manquants pour réaliser un projet de création de logements.

Faut-il craindre que des problèmes juridiques pourraient émaner de cette formulation de « cohésion sociale » ? Ne faudrait-il pas la définir avec davantage de précision ?

Ces infrastructures peuvent-elles être réalisées dans une zone classée zone d'habitation ou une zone pour bâtiments et équipements publics ?
M. le Ministre répond que les questions relatives au zoning ne sont pas touchées par le Pacte Logement.
La question de l'éligibilité pour un financement sera approfondie lors de discussions entre ministères. La commission recevra les informations dès qu'elles seront disponibles.

M. Haagen demande si des « logements encadrés » sont à considérer comme équipement éligibles ? Les représentants ministériels répondent que tel pourrait être le cas si les logements encadrés sont subventionnés par les aides à la pierre du Ministère du Logement.

M. Marc Lies (CSV) revient à sa question de la veille. Pourquoi une commune ne peut-elle pas utiliser des fonds attribués par le biais du Pacte Logement pour l'acquisition de terrains voués à la réalisation de logements ?
M. le Ministre rappelle les buts du Pacte Logement 2.0 (voir art. 8). Le Pacte Logement 1.0 n'avait pas atteint les objectifs escomptés, alors qu'une attention particulière avait été attachée à la réalisation d'infrastructures publiques au détriment de la réalisation effective de logements.

La commission du Logement, dans sa majorité, décide d'approuver le texte de l'article 8 dans sa version initiale comportant une correction d'ordre rédactionnelle. Les membres du groupe parlementaire CSV sont contre le texte et proposent un amendement qui prévoit de biffer les

paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 8. Cette proposition d'amendement est rejetée par les autres membres de la commission du Logement. M. David Wagner (déi Lénk) s'abstient.

L'article 8 se lit comme suit :

« Art. 8 - Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :
a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;
b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;
ii) cohésion sociale ;
iii) infrastructures sportives et culturelles ;
iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;
v) équipements des services techniques communaux ;

c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous ~~le point~~ la lettre b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.
La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;

b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;
c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;
d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;
b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;
c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;
d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées. »

Article 9

L'article 9 concerne les dispositions financières. Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observation relative à cet article.

Discussion

M. Marc Lies (CSV) rappelle que son groupe a proposé, au cours de la réunion de la veille, qu'un bilan sur le financement et les dépenses effectuées par le biais du fonds soit dressé dès la première année. Cette proposition n'avait pas trouvé le soutien des autres membres de la commission du Logement.

La Commission du Logement décide de garder le texte initial de l'article 9 qui se lit comme suit :

> **« Art. 9 – Dispositions financières**
>
> Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.
>
> La prise en charge des participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi n'est applicable que dans les limites des ressources disponibles au Fonds spécial de soutien au développement du logement conformément au programme pluriannuel des dépenses du fonds prévu à l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2020.
>
> L'avoir du Fonds spécial de soutien au développement du logement au titre de la présente loi au moment de la liquidation de tous les engagements y relatifs pourra servir à la liquidation de dépenses engagées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.
>
> Le ministre dresse annuellement sur base du bilan annuel prévu à l'article 4, paragraphe 2 un rapport de mise en œuvre du Pacte logement et un rapport financier des projets réalisés dans le cadre de la présente loi.
>
> Sur base de ces bilans annuels, le ministre dresse tous les quatre ans un rapport intermédiaire de la mise en œuvre du Pacte logement et de son impact financier afin de procéder à une évaluation des effets de la présente loi. »

Article 10

Le Gouvernement propose des amendements qui devraient être envoyés au Conseil d'Etat au cours de la journée du 2 avril 2021. Pour le détail, prière de voir plus loin.

Article 11

Cet article prévoit un certain nombre de modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes.

En ce qui concerne l'intitulé de citation de la loi précitée du 22 octobre 2008, dont l'article sous revue abroge les articles 1er et 2, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Dans la mesure où l'article 11 de la loi en projet vise à abroger les articles 1er et 2 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes[1], le titre Ier, intitulé « Du pacte logement », de ladite loi ainsi que le point 1 de l'intitulé de cette loi, dénommé « promotion de l'habitat et création d'un pacte de logement avec les communes », seront vidés de leur substance. L'intitulé de la loi précitée du 22 octobre 2008 ne concordera désormais plus avec le dispositif de cette loi et doit, de ce fait, être adapté en insérant une disposition afférente dans l'acte modificatif sous revue[2].

Par ailleurs, en vertu de l'article 37 de la loi précitée du 22 octobre 2008, « la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de « loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes » ». Le Conseil d'État demande que l'intitulé de citation de ladite loi soit également adapté, afin qu'il n'induise pas en erreur sur le contenu de cette loi. Il est à noter, dans ce contexte, que la loi en projet sous revue, dans son article 14, vise aussi à introduire un intitulé de citation, à savoir « loi du […] relative au Pacte logement », ce qui résultera dans une certaine redondance des deux intitulés de citation, susceptible de créer une certaine confusion.

L'article 11 du projet de loi est amendé comme suit :

1° L'alinéa 1er est précédé d'une numérotation « 1° »

2° Il est inséré un nouvel alinéa 2 avec la teneur suivante :

« 2° A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. » ».

Commentaire

Le présent amendement modifie l'intitulé de citation de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. En effet, le Conseil d'Etat avait, dans son avis du 4 mars 2021, estimé que l'intitulé de la loi précitée du 22 octobre 2008 ne concordera désormais plus avec le dispositif de cette loi et doit, de ce fait, être adapté en insérant une disposition afférente dans l'acte modificatif.

L'article 11 amendé se lit comme suit :

« Art. 11. Modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes

[1] Mém. A-n° 159 du 27 octobre 2008, p. 2230.
[2] Voir en ce sens, l'article Ier de la loi du 4 mars 1994 portant modification de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique et de certaines autres dispositions législatives, Mém. A-no 17 du 4 mars 1994, p. 300.

1° Les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes sont abrogés.
2° **A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. ». »**

Article 12

Cet article fait l'objet d'un amendement gouvernemental. Pour des explications supplémentaires, prière de se référer à l'exposé de Mme la Ministre de l'Intérieur ci-dessous.

Article 13

L'article 13 prévoit des modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. La commission est d'accord pour garder le texte dans sa teneur initiale.

« Art. 13 - Modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

1 ° L'article 2 est complété *in fine* par le libellé suivant:
« Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

2° L'article 3 est complété *in fine* par le libellé suivant:
« 14° les projets mis en œuvre par les communes conformément aux dispositions de la loi du **XX.XX.XXXX** relative au Pacte logement. ». »

3° L'article 4 est complété *in fine* par le libellé suivant:
« 3° par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXX relative au Pacte logement.».

Article 14

L'article 14 concerne l'intitulé de citation. Au regard des considérations générales du Conseil d'Etat à l'égard de l'intitulé de la loi et la nécessité de pouvoir distinguer de façon plus précise les intitulés de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes, il est proposé d'insérer à l'article 14 du projet de loi, le terme « 2.0 » derrière le terme « logement ».

L'article 14 du projet de loi est amendé comme suit :

A l'article 14 du projet de loi, le terme « 2.0 » est inséré derrière le terme « logement ».

Commentaire

Le présent amendement modifie l'intitulé de citation en ajoutant le terme « 2.0 » à Pacte logement, ceci afin d'éviter toute confusion avec l'ancien Pacte logement, c'est-à-dire la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

L'article 14 amendé se lit comme suit :

Art. 14 – Intitulé de citation
La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement **2.0** ».

Article 15

L'article 15 indique la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et se lit comme suit :

> **« Art. 15.** La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2021. »

L'article 15 du projet de loi est amendé comme suit :

Les termes « entre en vigueur le » sont remplacés par « produit ses effets au »

Commentaire

Le présent amendement modifie l'entrée en vigueur de la loi en projet afin de tenir compte de la mise en vigueur rétroactive.

L'article 15 amendé se lit comme suit :

> **Art. 15 – Entrée en vigueur**
> La présente loi ~~entre en vigueur le~~ **produit ses effets au** 1er janvier 2021.

Discussion

M. David Wagner (déi Lénk) fait remarquer que la manière de procéder choisie par la majorité parlementaire demande de gros efforts, aussi bien au niveau du temps consacré au projet de loi qu'au niveau de l'effort intellectuel qui est demandé pour saisir tous les éléments du projet de loi. Pour ce qui concerne les articles 10 et 12, il aurait été préférable que la commission parlementaire ait pu disposer d'un texte avant la présente réunion.

M. Marc Lies (CSV) critique que la commission parlementaire n'ait pas eu suffisamment de temps pour se familiariser avec les tenants et les aboutissants de ce Pacte Logement 2.

M. François Benoy (déi Gréng) et M. Yves Cruchten (LSAP) considèrent que la façon de procéder n'a rien eu de spécial. Le concept du Pacte Logement 2.0 a été présenté au cours de la réunion du 30 juillet 2020. Les orateurs estiment que les membres de la commission ont donc eu suffisamment de temps pour se familiariser avec le contenu du Pacte Logement 2.0. Le texte et l'avis du Conseil d'Etat ont fait l'objet d'une analyse qui s'est déroulée au cours de cette semaine pendant trois réunions. La discussion est par ailleurs loin d'être close vu que les amendements parlementaires feront l'objet d'un nouvel avis du Conseil d'Etat.

La commission est d'accord pour soumettre les amendements présentés et adoptés au cours des réunions du 29 mars et du 1er avril 2021 et de celle de ce jour à l'avis du Conseil d'Etat.

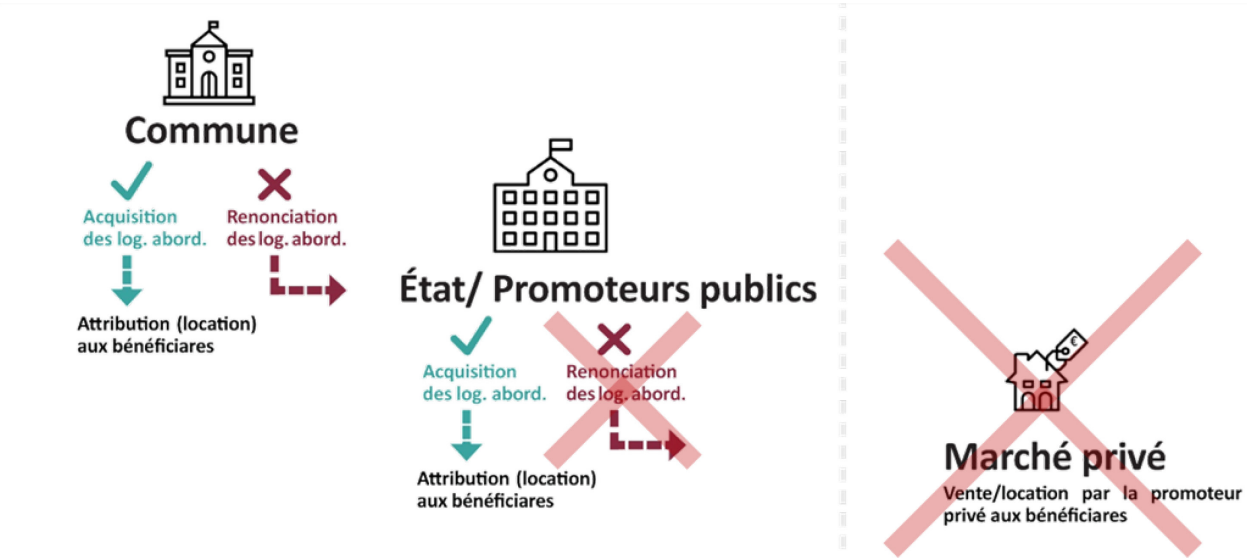
Articles 10 et 12

La Commission du Logement prend acte du fait que l'article 10 fait l'objet d'un amendement gouvernemental, tout comme l'article 12.

Madame la Ministre de l'Intérieur explique, sur base de la **présentation jointe en annexe,** que le gouvernement se propose de prendre les mesures nécessaires pour que les communes et l'Etat puissent agrandir le parc immobilier qui appartient à la main publique. Il s'agit d'arriver à la création d'un nombre plus élevé de logements abordables dans chaque PAP « nouveau quartier », tout en gardant une bonne mixité sociale dans les nouveaux quartiers d'habitation.

La loi prévoit la cession des terrains réservés pour les logements abordables, le cas échéant avec les logements, à la commune ou à l'Etat.
En contrepartie pour la part de la cession qui correspond à celle prévue par l'article 29*bis,* les promoteurs auront le droit d'augmenter le volume construit et réservé au logement au niveau du PAP de 10% par rapport au PAG.

- **Suppression de l'option de renonciation par l'Etat à la cession**



Les prix de vente des logements doivent être des prix nets, donc en absence d'un quelconque bénéfice pour le promoteur.

L'article 10 sera amendé afin de préciser que les logements abordables auxquels il fait référence ne se distinguent pas de ceux auxquels il est fait référence dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article précité ne concernera que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics.

Les termes « d'une zone non prioritairement dédiée a l'habitation, en une zone dédiée à l'habitation » sont alors remplaces par ceux de « d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte » afin de faire référence aux notions existantes de « zones d'habitation » et « zones mixtes », telles que définies au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Un amendement gouvernemental propose de prendre en compte la date de publication comme point de départ au lieu de la date d'entrée en vigueur afin d'assurer aux acteurs du terrain, à savoir les promoteurs et les bureaux d'études, une certaine prévisibilité du nouveau dispositif pour enfin garantir l'applicabilité de l'article 29bis.

Il est précisé que le PAP doit renseigner pour chaque lot ou parcelle réservés pour la réalisation de logements abordables également le nombre de logements abordables. Cette précision est proposée pour des raisons de transparence et de sécurité juridique.

Le texte amendé apporte une adaptation substantielle en ce qui concerne les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables.

Contrairement au projet de loi initial qui prévoyait une cession de fonds contre une indemnité financière, le présent amendement entend un échange de fonds contre une augmentation du degré d'utilisation du sol (surface construite brute et tous les autres coefficients de densité). Il est veillé à ce que cet échange soit équilibré, tenant compte de la valeur des contreparties de chacune des parties.
Dès lors, lors d'une procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier tombant sous le champ d'application de l'article 29bis amendé, en contrepartie a la cession de fonds réservés aux logements abordables, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement au logement sera augmenté de 10%.

Par analogie à l'article 108*bis* de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il s'agit d'une dérogation exceptionnelle et ponctuelle pour ne pas imposer aux communes de devoir modifier leur PAG. Il s'agit d'éviter toute charge administrative supplémentaire trop importante.

Discussion

M. Marc Goergen (Piraten) critique la nouvelle approche, estimant qu'elle garantira de gros revenus aux promoteurs qui pourront accroître la surface à construire sans devoir passer par une adaptation du PAG de la commune.

Mme Françoise Hetto-Gaasch (CSV) se dit abasourdie par le modèle choisi par le gouvernement, craignant que les communes aient assez peu de latitude pour organiser l'occupation de leur territoire. Elle demande que la commission ne s'exprime pas encore par rapport au concept qui vient d'être présenté. Mme la Présidente rappelle que les propositions de texte ne nécessitent pas l'approbation des députés, étant donné qu'il s'agit d'amendements gouvernementaux.

Mme la Ministre Taina Bofferding répond que de consultations seront prévues avec les communes. Ces échanges devraient permettre d'élucider toutes les inconnues.

Toutes les mesures prévues sont proposées pour garantir que finalement les logements deviendront la propriété de la main publique et non pas d'un promoteur privé. La main publique ne sera tenue de payer uniquement le prix de réalisation du logement abordable qui sera érigé.

Un représentant ministériel ajoute qu'un alinéa nouveau traite plus spécifiquement le cas de la cession des fonds précités au bénéfice de l'Etat. Le cas échéant, les modalités de la cession sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions.
L'alinéa 3 nouveau concerne la cession de logements abordables au bénéfice de l'Etat. Outre les précisions de l'aliéna 2, il détermine, par analogie au paragraphe 6, alinéa 1er nouveau, que les conventions à conclure entre le propriétaire et l'Etat, représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

M. Lies aurait préféré la version initiale de l'article 10. Il considère que les amendements prévus constituent une intervention dans les pouvoirs de décision des communes.
L'orateur ne peut pas comprendre en quoi une réduction du pourcentage de surfaces pour le logement abordable est à considérer comme avantage.
A quel moment la convention devra-t-elle être signée pour être sûr que le projet sera réalisé dans le respect des prémisses définies par la commune ?

M. Wagner pose une question par rapport aux pourcentages prévus. Les surfaces qui seront dédiées aux logements abordables augmenteront en valeur au fil du temps.

Mme la Ministre confirme qu'aucune adaptation du PAG sera nécessaire. La convention fixera les conditions des échanges entre propriétaires et communes ou promoteurs publics.

En ce qui concerne les prix, Mme la Ministre est d'accord pour dire que la flambée des prix est un problème qui est crucial pour toutes les familles qui cherchent à se loger. Le Gouvernement est convaincu que le système proposé est susceptible d'encourager les communes à se mobiliser pour la création de logements.

Un représentant ministériel ajoute que la part du terrain dans le prix d'un logement atteint déjà entre 20 et 40% selon les communes, ce qui est énorme. Le Pacte Logement 2.0 a donc pour but que les contreparties de la hausse seront garanties pour les communes et les promoteurs publics. Il n'y aura pas de modification de PAG, mais tout se jouera au niveau du PAP (voir

article 2). La commune aura son mot à dire pour la répartition des constructions et donc pour garantir une qualité de vie dans le quartier. Le PAP permettra d'inscrire pour certains terrains une servitude urbanistique.

En ce qui concerne la cession, il est précisé que la convention entre le promoteur / propriétaire et la main publique fixera exactement quel terrain ou quels logements changeront de main. Elle fixera aussi des éléments comme la qualité des matériaux utilisés et de l'équipement.
Le Gouvernement est conscient qu'il faudra éviter de seulement parler de surfaces qui seront cédées, ce qui pourrait avoir pour effet que les logements réalisés seraient agrandis. On ne pourra pas non plus considérer le seul nombre de logements ce qui aurait pour effet que la taille des appartements se verrait réduite. L'analyse devra donc se faire sur base des chiffres concernant l'occupation du sol.

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 8 avril 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

Annexe :

Présentation du Ministère de l'Intérieur

Présentation du Pacte Logement 2.0
– art. 29*bis* –

Objectifs de l’article 29*bis*

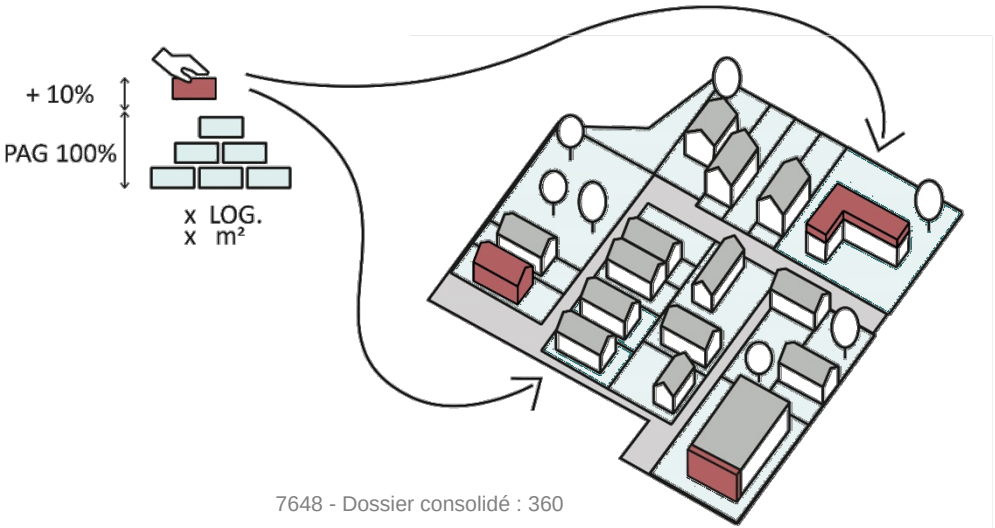
- Enrichissement conséquent du parc immobilier des communes et de l’Etat.
- Création d’un nombre plus élevé de logements abordables dans chaque PAP « nouveau quartier ».
- Maintien d’une bonne mixité sociale dans les nouveaux quartiers d’habitation.

Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Contrepartie** pour la part de la cession qui correspond à celle prévue par l'article 29*bis*

- Augmentation du potentiel constructible réservé au logement au niveau du PAP de 10% par rapport au PAG.



7648 - Dossier consolidé : 360

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Mondorf-les-Bains –** augmentation de la densité de 10%

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Mondorf-les-Bains –** augmentation de la densité de 10%

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Mondercange –** augmentation de la densité de 10%

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Mondercange –** augmentation de la densité de 10%

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Ban de Gasperich –** augmentation de la densité de 10%

7648 - Dossier consolidé : 365

Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

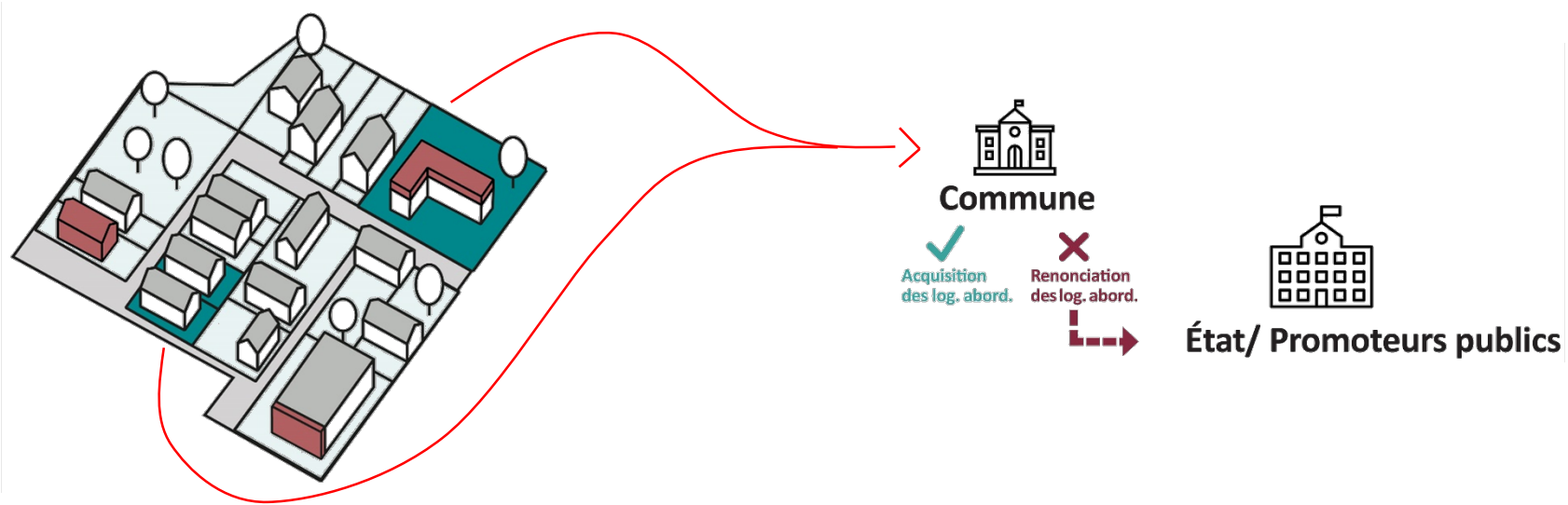
- **Exemple Ban de Gasperich –** augmentation de la densité de 10%

7648 - Dossier consolidé : 366

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Cession des terrains réservés pour les logements abordables**, le cas échéant, avec les logements à la commune ou à l’Etat.



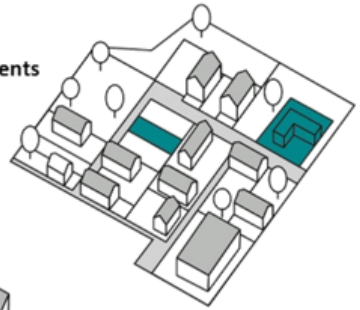
Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

➢ **Part de la Surface construite brute** (log.) à réserver au logement abordable

Zone déjà constructible

PAP : 10 à 25 logements

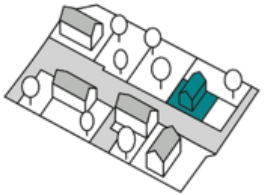


10%
de logements abordables

PAP : > 25 logements

15%
de logements abordables

Zone non encore constructible dans le PAG en vigueur



PAP : 5 à 9 logements

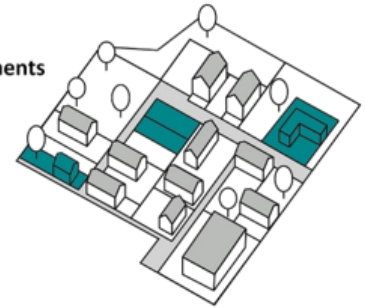
10%
de logements abordables

20%
de logements abordables

PAP : > 25 logements

PAP : 10 à 25 logements

15%
de logements abordables

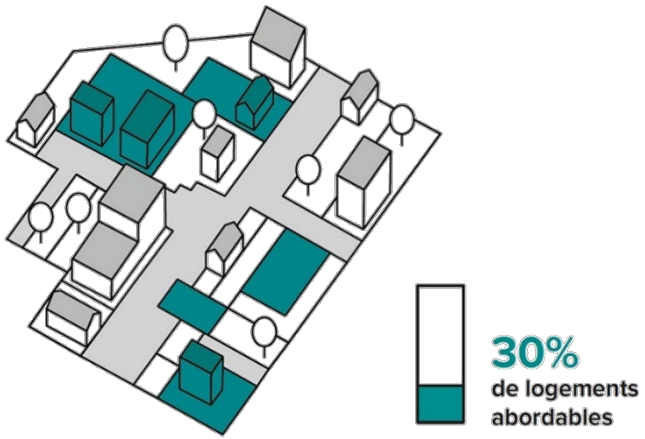


Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

➢ « Zone prioritaire d'habitation » (PSL)

- Contrepartie pour la part de la cession qui correspond à celle prévue par l'article 29*bis* :
  - Augmentation du potentiel constructible réservé au logement au niveau du PAP de 10% par rapport au PAG.

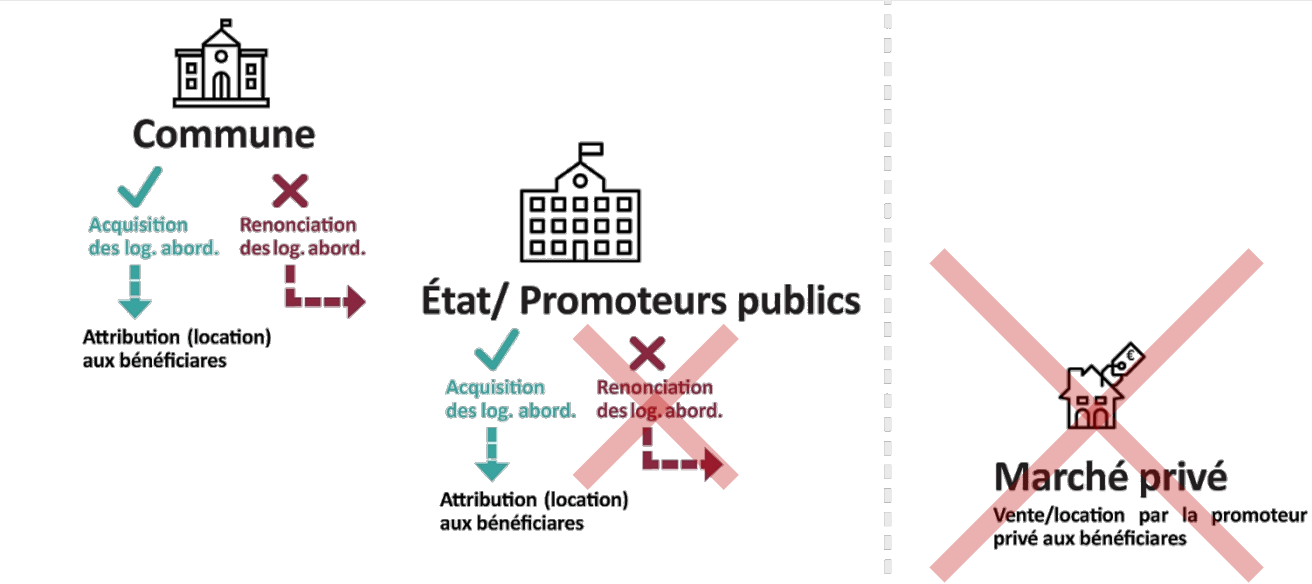
- Contrepartie complémentaire pour la part de la cession qui dépasse celle prévue par l'article 29*bis* :
  - Cette contrepartie est définie entre le cédant et le cessionnaire.
  - Exemples de contreparties complémentaires :
    - Augmentation supplémentaire du potentiel constructible,
    - Indemnité financière, …



Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

➢ Suppression de l'option de renonciation par l'Etat à la cession



10

Session ordinaire 2020-2021

FC,PN/CE

P.V. LOG 10
P.V. AIEFH 10

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 2 avril 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

   - Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum remplaçant M. Claude Lamberty, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc

Hansen, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Diane Dupont, M. Michel Foehr, M. Jérôme Krier, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement
M. Alain Becker, M. Frank Goeders, du Ministère de l'Intérieur
Mme Renée Hostert, du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Logement
Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

Ce point est reporté à une prochaine réunion.

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement

Continuation des travaux

Article 8

Discussion

M. Claude Haagen (LSAP) souhaite avoir des précisions sur la terminologie « cohésion sociale » utilisée dans le contexte de l'article 8 paragraphe (2) point 1° 2e alinéa, libellé comme suit :

« b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :
i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;
ii) *cohésion sociale* ;
iii) infrastructures sportives et culturelles ;
iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;

v) équipements des services techniques communaux ; ».

S'agit-il des infrastructures dont il est question dans le règlement grand-ducal du 28 janvier 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour jeunes ou dans le règlement grand-ducal du 8 juillet 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'État ?

Les représentants ministériels expliquent que les infrastructures visées pourraient être des crèches, ou l'acquisition d'immeubles en vue de l'installation d'une crèche ou de la réalisation d'un office social etc. et renvoient à l'article 8 du projet de loi où sont définis les différents types d'infrastructures éligibles.

S'agit-il d'infrastructures susceptibles d'être soutenues financièrement par un subventionnement supplémentaire du Ministère du Logement ?
Les représentants ministériels expliquent que le double financement est exclu. Le paragraphe (3) de l'article 8 précise que « Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières. »
Une commune peut cependant bénéficier de l'aide à la pierre à raison de 75%, l'argent du pacte logement peut être utilisé pour couvrir les 25% manquants pour réaliser un projet de création de logements.

Faut-il craindre que des problèmes juridiques pourraient émaner de cette formulation de « cohésion sociale » ? Ne faudrait-il pas la définir avec davantage de précision ?

Ces infrastructures peuvent-elles être réalisées dans une zone classée zone d'habitation ou une zone pour bâtiments et équipements publics ?
M. le Ministre répond que les questions relatives au zoning ne sont pas touchées par le Pacte Logement.
La question de l'éligibilité pour un financement sera approfondie lors de discussions entre ministères. La commission recevra les informations dès qu'elles seront disponibles.

M. Haagen demande si des « logements encadrés » sont à considérer comme équipement éligibles ? Les représentants ministériels répondent que tel pourrait être le cas si les logements encadrés sont subventionnés par les aides à la pierre du Ministère du Logement.

M. Marc Lies (CSV) revient à sa question de la veille. Pourquoi une commune ne peut-elle pas utiliser des fonds attribués par le biais du Pacte Logement pour l'acquisition de terrains voués à la réalisation de logements ?
M. le Ministre rappelle les buts du Pacte Logement 2.0 (voir art. 8). Le Pacte Logement 1.0 n'avait pas atteint les objectifs escomptés, alors qu'une attention particulière avait été attachée à la réalisation d'infrastructures publiques au détriment de la réalisation effective de logements.

La commission du Logement, dans sa majorité, décide d'approuver le texte de l'article 8 dans sa version initiale comportant une correction d'ordre rédactionnelle. Les membres du groupe parlementaire CSV sont contre le texte et proposent un amendement qui prévoit de biffer les

paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 8. Cette proposition d'amendement est rejetée par les autres membres de la commission du Logement. M. David Wagner (déi Lénk) s'abstient.

L'article 8 se lit comme suit :

« Art. 8 - Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :
a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;
b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;
ii) cohésion sociale ;
iii) infrastructures sportives et culturelles ;
iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;
v) équipements des services techniques communaux ;

c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous ~~le point~~ la lettre b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.
La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;

b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;
c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;
d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;
b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;
c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;
d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées. »

Article 9

L'article 9 concerne les dispositions financières. Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observation relative à cet article.

Discussion

M. Marc Lies (CSV) rappelle que son groupe a proposé, au cours de la réunion de la veille, qu'un bilan sur le financement et les dépenses effectuées par le biais du fonds soit dressé dès la première année. Cette proposition n'avait pas trouvé le soutien des autres membres de la commission du Logement.

La Commission du Logement décide de garder le texte initial de l'article 9 qui se lit comme suit :

> **« Art. 9 – Dispositions financières**
>
> Les participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement tel qu'il est régi par la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.
>
> La prise en charge des participations financières de l'État allouées sur base de la présente loi n'est applicable que dans les limites des ressources disponibles au Fonds spécial de soutien au développement du logement conformément au programme pluriannuel des dépenses du fonds prévu à l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2020.
>
> L'avoir du Fonds spécial de soutien au développement du logement au titre de la présente loi au moment de la liquidation de tous les engagements y relatifs pourra servir à la liquidation de dépenses engagées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.
>
> Le ministre dresse annuellement sur base du bilan annuel prévu à l'article 4, paragraphe 2 un rapport de mise en œuvre du Pacte logement et un rapport financier des projets réalisés dans le cadre de la présente loi.
>
> Sur base de ces bilans annuels, le ministre dresse tous les quatre ans un rapport intermédiaire de la mise en œuvre du Pacte logement et de son impact financier afin de procéder à une évaluation des effets de la présente loi. »

Article 10

Le Gouvernement propose des amendements qui devraient être envoyés au Conseil d'Etat au cours de la journée du 2 avril 2021. Pour le détail, prière de voir plus loin.

Article 11

Cet article prévoit un certain nombre de modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes.

En ce qui concerne l'intitulé de citation de la loi précitée du 22 octobre 2008, dont l'article sous revue abroge les articles 1er et 2, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Dans la mesure où l'article 11 de la loi en projet vise à abroger les articles 1er et 2 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes[1], le titre Ier, intitulé « Du pacte logement », de ladite loi ainsi que le point 1 de l'intitulé de cette loi, dénommé « promotion de l'habitat et création d'un pacte de logement avec les communes », seront vidés de leur substance. L'intitulé de la loi précitée du 22 octobre 2008 ne concordera désormais plus avec le dispositif de cette loi et doit, de ce fait, être adapté en insérant une disposition afférente dans l'acte modificatif sous revue[2].

Par ailleurs, en vertu de l'article 37 de la loi précitée du 22 octobre 2008, « la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de « loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes » ». Le Conseil d'État demande que l'intitulé de citation de ladite loi soit également adapté, afin qu'il n'induise pas en erreur sur le contenu de cette loi. Il est à noter, dans ce contexte, que la loi en projet sous revue, dans son article 14, vise aussi à introduire un intitulé de citation, à savoir « loi du […] relative au Pacte logement », ce qui résultera dans une certaine redondance des deux intitulés de citation, susceptible de créer une certaine confusion.

L'article 11 du projet de loi est amendé comme suit :

1° L'alinéa 1er est précédé d'une numérotation « 1° »

2° Il est inséré un nouvel alinéa 2 avec la teneur suivante :

« 2° A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. » ».

Commentaire

Le présent amendement modifie l'intitulé de citation de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. En effet, le Conseil d'Etat avait, dans son avis du 4 mars 2021, estimé que l'intitulé de la loi précitée du 22 octobre 2008 ne concordera désormais plus avec le dispositif de cette loi et doit, de ce fait, être adapté en insérant une disposition afférente dans l'acte modificatif.

L'article 11 amendé se lit comme suit :

« Art. 11. Modifications de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes

[1] Mém. A-n° 159 du 27 octobre 2008, p. 2230.
[2] Voir en ce sens, l'article Ier de la loi du 4 mars 1994 portant modification de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique et de certaines autres dispositions législatives, Mém. A-no 17 du 4 mars 1994, p. 300.

1° Les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes sont abrogés.
2° **A l'article 37 de la même loi, les termes « promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes » sont remplacés par ceux de « sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat. ». »**

Article 12

Cet article fait l'objet d'un amendement gouvernemental. Pour des explications supplémentaires, prière de se référer à l'exposé de Mme la Ministre de l'Intérieur ci-dessous.

Article 13

L'article 13 prévoit des modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. La commission est d'accord pour garder le texte dans sa teneur initiale.

« Art. 13 - Modifications de la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

1 ° L'article 2 est complété *in fine* par le libellé suivant:
« Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement. ».

2° L'article 3 est complété *in fine* par le libellé suivant:
« 14° les projets mis en œuvre par les communes conformément aux dispositions de la loi du **XX.XX.XXXX** relative au Pacte logement. ». »

3° L'article 4 est complété *in fine* par le libellé suivant:
« 3° par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du XX.XX.XXX relative au Pacte logement.».

Article 14

L'article 14 concerne l'intitulé de citation. Au regard des considérations générales du Conseil d'Etat à l'égard de l'intitulé de la loi et la nécessité de pouvoir distinguer de façon plus précise les intitulés de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes, il est proposé d'insérer à l'article 14 du projet de loi, le terme « 2.0 » derrière le terme « logement ».

L'article 14 du projet de loi est amendé comme suit :

A l'article 14 du projet de loi, le terme « 2.0 » est inséré derrière le terme « logement ».

Commentaire

Le présent amendement modifie l'intitulé de citation en ajoutant le terme « 2.0 » à Pacte logement, ceci afin d'éviter toute confusion avec l'ancien Pacte logement, c'est-à-dire la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

L'article 14 amendé se lit comme suit :

Art. 14 – Intitulé de citation
La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX.XX.XXXX relative au Pacte logement **2.0** ».

Article 15

L'article 15 indique la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et se lit comme suit :

> **« Art. 15.** La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2021. »

L'article 15 du projet de loi est amendé comme suit :

Les termes « entre en vigueur le » sont remplacés par « produit ses effets au »

Commentaire

Le présent amendement modifie l'entrée en vigueur de la loi en projet afin de tenir compte de la mise en vigueur rétroactive.

L'article 15 amendé se lit comme suit :

> **Art. 15 – Entrée en vigueur**
> La présente loi ~~entre en vigueur le~~ **produit ses effets au** 1er janvier 2021.

Discussion

M. David Wagner (déi Lénk) fait remarquer que la manière de procéder choisie par la majorité parlementaire demande de gros efforts, aussi bien au niveau du temps consacré au projet de loi qu'au niveau de l'effort intellectuel qui est demandé pour saisir tous les éléments du projet de loi. Pour ce qui concerne les articles 10 et 12, il aurait été préférable que la commission parlementaire ait pu disposer d'un texte avant la présente réunion.

M. Marc Lies (CSV) critique que la commission parlementaire n'ait pas eu suffisamment de temps pour se familiariser avec les tenants et les aboutissants de ce Pacte Logement 2.

M. François Benoy (déi Gréng) et M. Yves Cruchten (LSAP) considèrent que la façon de procéder n'a rien eu de spécial. Le concept du Pacte Logement 2.0 a été présenté au cours de la réunion du 30 juillet 2020. Les orateurs estiment que les membres de la commission ont donc eu suffisamment de temps pour se familiariser avec le contenu du Pacte Logement 2.0. Le texte et l'avis du Conseil d'Etat ont fait l'objet d'une analyse qui s'est déroulée au cours de cette semaine pendant trois réunions. La discussion est par ailleurs loin d'être close vu que les amendements parlementaires feront l'objet d'un nouvel avis du Conseil d'Etat.

La commission est d'accord pour soumettre les amendements présentés et adoptés au cours des réunions du 29 mars et du 1er avril 2021 et de celle de ce jour à l'avis du Conseil d'Etat.

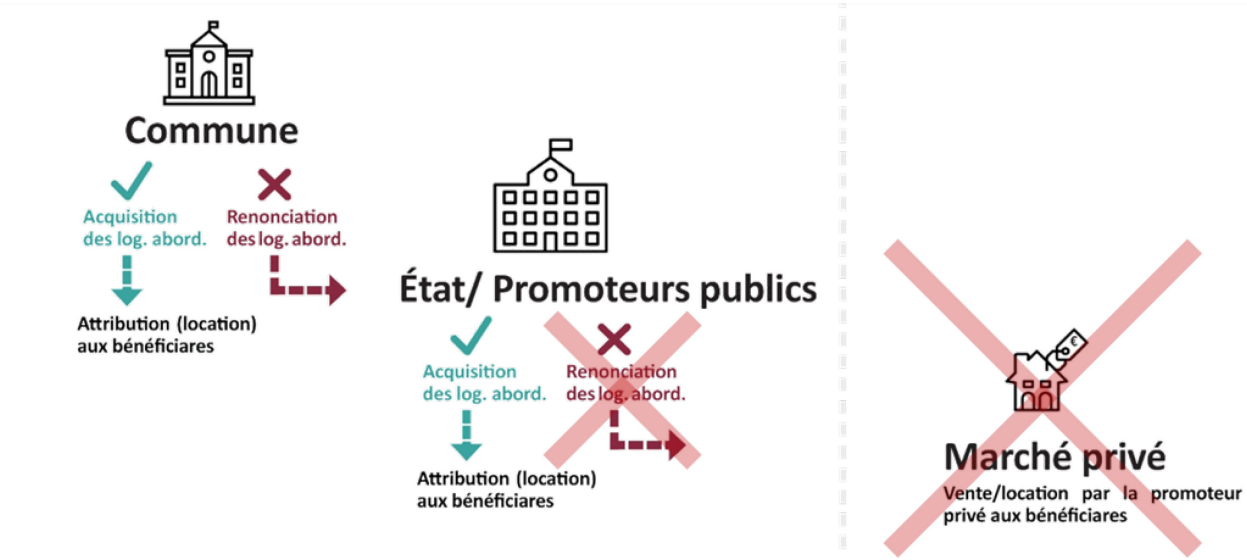
Articles 10 et 12

La Commission du Logement prend acte du fait que l'article 10 fait l'objet d'un amendement gouvernemental, tout comme l'article 12.

Madame la Ministre de l'Intérieur explique, sur base de la **présentation jointe en annexe,** que le gouvernement se propose de prendre les mesures nécessaires pour que les communes et l'Etat puissent agrandir le parc immobilier qui appartient à la main publique. Il s'agit d'arriver à la création d'un nombre plus élevé de logements abordables dans chaque PAP « nouveau quartier », tout en gardant une bonne mixité sociale dans les nouveaux quartiers d'habitation.

La loi prévoit la cession des terrains réservés pour les logements abordables, le cas échéant avec les logements, à la commune ou à l'Etat.
En contrepartie pour la part de la cession qui correspond à celle prévue par l'article 29*bis,* les promoteurs auront le droit d'augmenter le volume construit et réservé au logement au niveau du PAP de 10% par rapport au PAG.

- **Suppression de l'option de renonciation par l'Etat à la cession**



Les prix de vente des logements doivent être des prix nets, donc en absence d'un quelconque bénéfice pour le promoteur.

L'article 10 sera amendé afin de préciser que les logements abordables auxquels il fait référence ne se distinguent pas de ceux auxquels il est fait référence dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article précité ne concernera que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics.

Les termes « d'une zone non prioritairement dédiée a l'habitation, en une zone dédiée à l'habitation » sont alors remplaces par ceux de « d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte » afin de faire référence aux notions existantes de « zones d'habitation » et « zones mixtes », telles que définies au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Un amendement gouvernemental propose de prendre en compte la date de publication comme point de départ au lieu de la date d'entrée en vigueur afin d'assurer aux acteurs du terrain, à savoir les promoteurs et les bureaux d'études, une certaine prévisibilité du nouveau dispositif pour enfin garantir l'applicabilité de l'article 29bis.

Il est précisé que le PAP doit renseigner pour chaque lot ou parcelle réservés pour la réalisation de logements abordables également le nombre de logements abordables. Cette précision est proposée pour des raisons de transparence et de sécurité juridique.

Le texte amendé apporte une adaptation substantielle en ce qui concerne les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables.

Contrairement au projet de loi initial qui prévoyait une cession de fonds contre une indemnité financière, le présent amendement entend un échange de fonds contre une augmentation du degré d'utilisation du sol (surface construite brute et tous les autres coefficients de densité). Il est veillé à ce que cet échange soit équilibré, tenant compte de la valeur des contreparties de chacune des parties.
Dès lors, lors d'une procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier tombant sous le champ d'application de l'article 29bis amendé, en contrepartie a la cession de fonds réservés aux logements abordables, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement au logement sera augmenté de 10%.

Par analogie à l'article 108*bis* de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il s'agit d'une dérogation exceptionnelle et ponctuelle pour ne pas imposer aux communes de devoir modifier leur PAG. Il s'agit d'éviter toute charge administrative supplémentaire trop importante.

Discussion

M. Marc Goergen (Piraten) critique la nouvelle approche, estimant qu'elle garantira de gros revenus aux promoteurs qui pourront accroître la surface à construire sans devoir passer par une adaptation du PAG de la commune.

Mme Françoise Hetto-Gaasch (CSV) se dit abasourdie par le modèle choisi par le gouvernement, craignant que les communes aient assez peu de latitude pour organiser l'occupation de leur territoire. Elle demande que la commission ne s'exprime pas encore par rapport au concept qui vient d'être présenté. Mme la Présidente rappelle que les propositions de texte ne nécessitent pas l'approbation des députés, étant donné qu'il s'agit d'amendements gouvernementaux.

Mme la Ministre Taina Bofferding répond que de consultations seront prévues avec les communes. Ces échanges devraient permettre d'élucider toutes les inconnues.

Toutes les mesures prévues sont proposées pour garantir que finalement les logements deviendront la propriété de la main publique et non pas d'un promoteur privé. La main publique ne sera tenue de payer uniquement le prix de réalisation du logement abordable qui sera érigé.

Un représentant ministériel ajoute qu'un alinéa nouveau traite plus spécifiquement le cas de la cession des fonds précités au bénéfice de l'Etat. Le cas échéant, les modalités de la cession sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et le ministre ayant le Logement dans ses attributions.
L'alinéa 3 nouveau concerne la cession de logements abordables au bénéfice de l'Etat. Outre les précisions de l'aliéna 2, il détermine, par analogie au paragraphe 6, alinéa 1er nouveau, que les conventions à conclure entre le propriétaire et l'Etat, représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, doivent également contenir les plans de réalisation des prédits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement.

M. Lies aurait préféré la version initiale de l'article 10. Il considère que les amendements prévus constituent une intervention dans les pouvoirs de décision des communes.
L'orateur ne peut pas comprendre en quoi une réduction du pourcentage de surfaces pour le logement abordable est à considérer comme avantage.
A quel moment la convention devra-t-elle être signée pour être sûr que le projet sera réalisé dans le respect des prémisses définies par la commune ?

M. Wagner pose une question par rapport aux pourcentages prévus. Les surfaces qui seront dédiées aux logements abordables augmenteront en valeur au fil du temps.

Mme la Ministre confirme qu'aucune adaptation du PAG sera nécessaire. La convention fixera les conditions des échanges entre propriétaires et communes ou promoteurs publics.

En ce qui concerne les prix, Mme la Ministre est d'accord pour dire que la flambée des prix est un problème qui est crucial pour toutes les familles qui cherchent à se loger. Le Gouvernement est convaincu que le système proposé est susceptible d'encourager les communes à se mobiliser pour la création de logements.

Un représentant ministériel ajoute que la part du terrain dans le prix d'un logement atteint déjà entre 20 et 40% selon les communes, ce qui est énorme. Le Pacte Logement 2.0 a donc pour but que les contreparties de la hausse seront garanties pour les communes et les promoteurs publics. Il n'y aura pas de modification de PAG, mais tout se jouera au niveau du PAP (voir

article 2). La commune aura son mot à dire pour la répartition des constructions et donc pour garantir une qualité de vie dans le quartier. Le PAP permettra d'inscrire pour certains terrains une servitude urbanistique.

En ce qui concerne la cession, il est précisé que la convention entre le promoteur / propriétaire et la main publique fixera exactement quel terrain ou quels logements changeront de main. Elle fixera aussi des éléments comme la qualité des matériaux utilisés et de l'équipement.
Le Gouvernement est conscient qu'il faudra éviter de seulement parler de surfaces qui seront cédées, ce qui pourrait avoir pour effet que les logements réalisés seraient agrandis. On ne pourra pas non plus considérer le seul nombre de logements ce qui aurait pour effet que la taille des appartements se verrait réduite. L'analyse devra donc se faire sur base des chiffres concernant l'occupation du sol.

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 8 avril 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

Annexe :

Présentation du Ministère de l'Intérieur

Présentation du Pacte Logement 2.0
– art. 29*bis* –

Objectifs de l’article 29*bis*

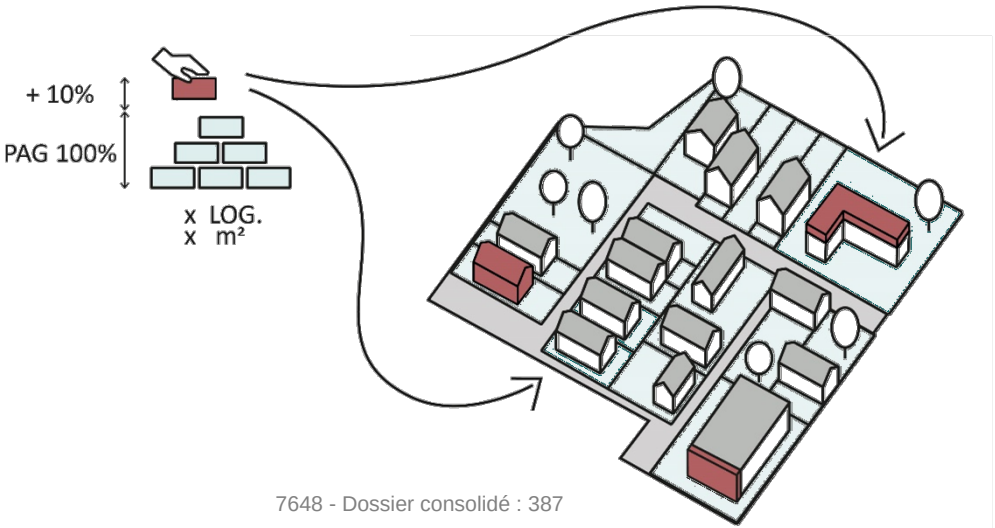
- Enrichissement conséquent du parc immobilier des communes et de l’Etat.
- Création d’un nombre plus élevé de logements abordables dans chaque PAP « nouveau quartier ».
- Maintien d’une bonne mixité sociale dans les nouveaux quartiers d’habitation.

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Contrepartie** pour la part de la cession qui correspond à celle prévue par l’article 29*bis*

- Augmentation du potentiel constructible réservé au logement au niveau du PAP de 10% par rapport au PAG.



7648 - Dossier consolidé : 387

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Mondorf-les-Bains –** augmentation de la densité de 10%

Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Mondorf-les-Bains –** augmentation de la densité de 10%

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Mondercange –** augmentation de la densité de 10%

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Mondercange –** augmentation de la densité de 10%

Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Exemple Ban de Gasperich –** augmentation de la densité de 10%

7648 - Dossier consolidé : 392

Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

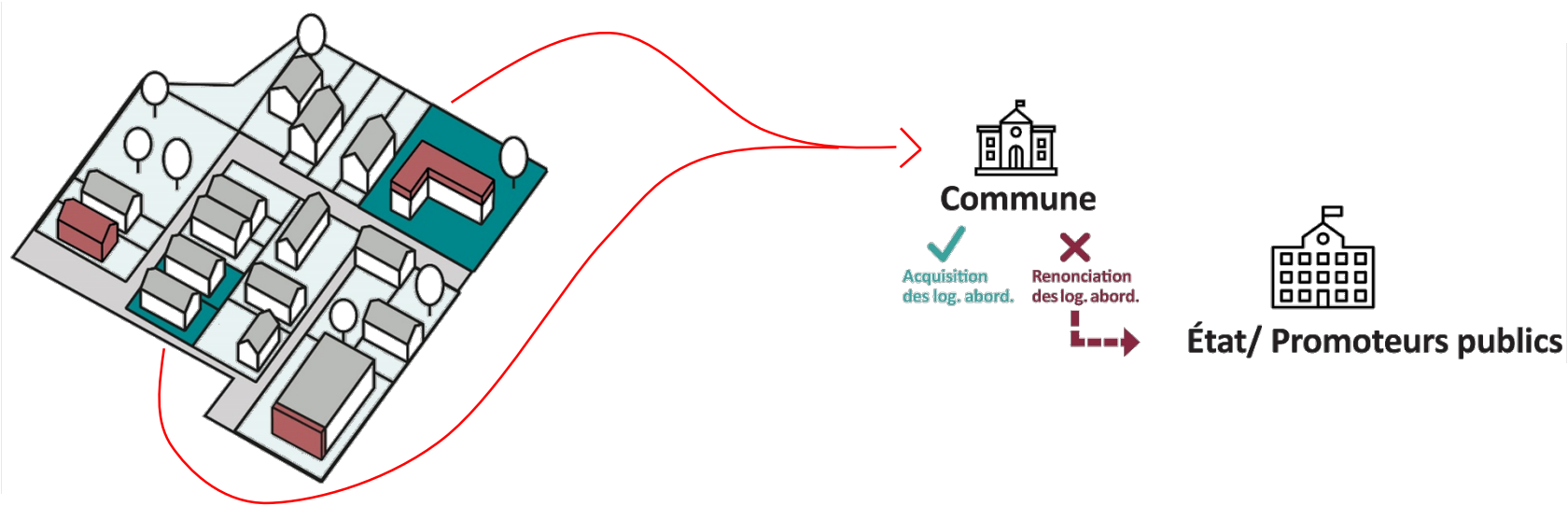
- **Exemple Ban de Gasperich –** augmentation de la densité de 10%

7648 - Dossier consolidé : 393

Révision de l’art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Cession des terrains réservés pour les logements abordables**, le cas échéant, avec les logements à la commune ou à l’Etat.



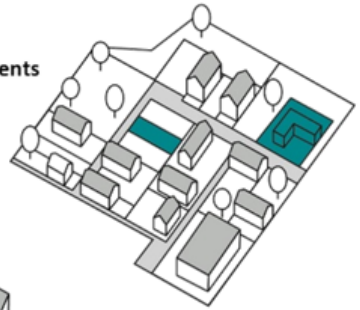
Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

➢ **Part de la Surface construite brute** (log.) à réserver au logement abordable

Zone déjà constructible

PAP : 10 à 25 logements

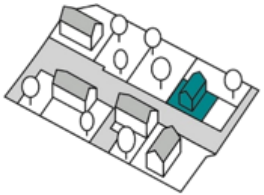


10%
de logements abordables

PAP : > 25 logements

15%
de logements abordables

Zone non encore constructible dans le PAG en vigueur



PAP : 5 à 9 logements

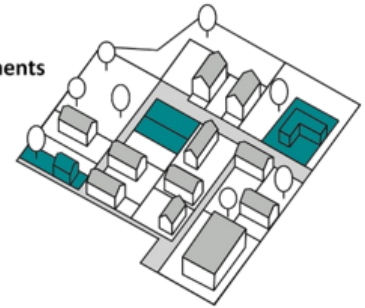
10%
de logements abordables

20%
de logements abordables

PAP : > 25 logements

PAP : 10 à 25 logements

15%
de logements abordables

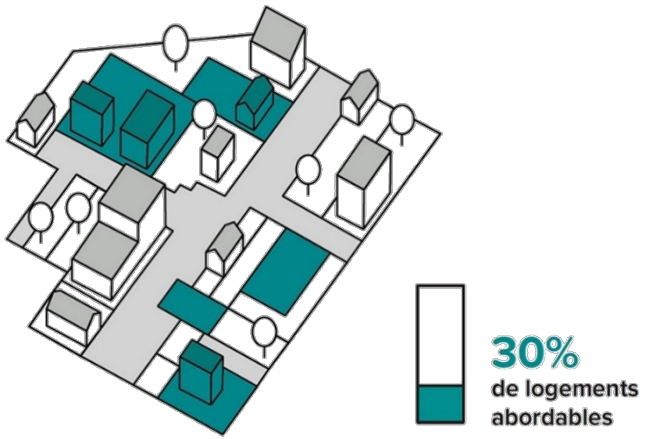


Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

➢ « Zone prioritaire d'habitation » (PSL)

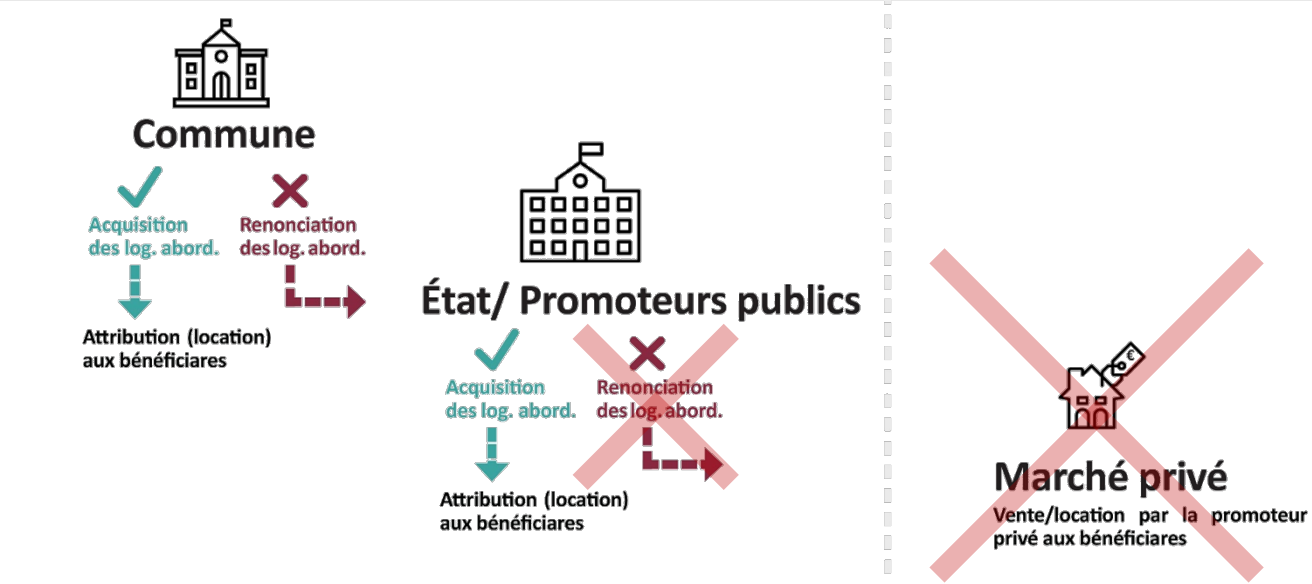
- Contrepartie pour la part de la cession qui correspond à celle prévue par l'article 29*bis* :
  - Augmentation du potentiel constructible réservé au logement au niveau du PAP de 10% par rapport au PAG.

- Contrepartie complémentaire pour la part de la cession qui dépasse celle prévue par l'article 29*bis* :
  - Cette contrepartie est définie entre le cédant et le cessionnaire.
  - Exemples de contreparties complémentaires :
    - Augmentation supplémentaire du potentiel constructible,
    - Indemnité financière, …



Révision de l'art. 29*bis* (amendement gouvernemental)

➢ Suppression de l'option de renonciation par l'Etat à la cession



09

Session ordinaire 2020-2021

FC/CE

P.V. LOG 09
P.V. AIEFH 09

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 1er avril 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- Rapportrice : Madame Semiray Ahmedova

- Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Claude Haagen remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. Roy Reding, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Diane Dupont, M. Michel Foehr, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, Mme Sandra Carreira, du Ministère du Logement
Mme Renée Hostert, du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire

M. Nico Fehlen, Assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Logement

Mme Lydie Polfer, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

Ce point de l'ordre du jour n'a pas été abordé.

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

La Commission du Logement poursuit ses travaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

Article 5

L'article 5 traite du Programme d'action local logement qu'une commune se donne. Ce Programme décrit les projets, les champs d'action et les ambitions de la commune dans cinq domaines:
a. les conditions pour augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
b. la réalisation de logements abordables et durables suivant ses critères de qualité de vie ;
c. la mobilisation du potentiel résidentiel existant (potentiel foncier, constructions existantes et logements non-occupés) afin d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
d. l'amélioration la qualité de vie dans tous les quartiers par un urbanisme adapté ;
e. la mise en place des instruments de communication, de sensibilisation et de subvention en faveur des objectifs du Pacte logement.

M. le Ministre souligne qu'il s'agit d'un document évolutif.

Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article sous examen indique que le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, sans cependant préciser comment cette collaboration s'établirait en pratique. Est-ce que chaque commune qui désire collaborer à un Programme d'action local logement doit réaliser la procédure dès le début avec la conclusion d'une Convention initiale, ou peut-elle se joindre tout simplement à un Programme d'action local logement déjà en vigueur ? Le commentaire des articles est plus explicite sur ce point et précise qu'un même Programme d'action local logement peut être mis en œuvre par plusieurs communes, chaque commune devant cependant signer sa propre Convention de mise en œuvre.

Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'ajouter cette précision à l'alinéa sous examen. La même observation vaut encore pour le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement qui figure dans le commentaire, mais non pas à l'article sous examen.

Le Gouvernement est d'accord avec la commission parlementaire pour donner une suite à cette suggestion du Conseil d'Etat et d'amender le texte comme suit .

1° Le paragraphe 1er est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune. ».

2° Le paragraphe 2 est amendé comme suit :

a) A l'alinéa 2, les termes « La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme

d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2. » sont remplacés par ceux de « La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement. ».

b) L'alinéa 3 est complété par une dernière phrase qui prend la teneur suivante :
« Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre.».

Commentaire

Le Conseil d'Etat a demandé dans son avis de préciser le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement et de prévoir les modalités en cas de collaboration entre plusieurs communes. Ainsi, la commune dispose d'une durée de douze mois pour établir son Programme d'action local logement, cette durée pourra être prorogée une fois sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.

Le présent amendement complète dès lors l'article 5 du projet de loi par un nouvel alinéa qui apporte justement des précisions quant à la durée d'élaboration du Programme d'action local logement. D'autant plus, il est précisé que même dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, chaque commune devra signer individuellement une Convention initiale et une Convention de mise en œuvre avec l'Etat.

Le groupe parlementaire CSV, par voie d'amendement, propose de biffer l'article 5.

M. Marc Lies (CSV) trouve que les finalités du Pacte logement ne sont pas suffisamment claires. Le groupe CSV estime notamment qu'il existe d'autres solutions plus efficaces que celles proposées dans le projet de loi sous rubrique pour augmenter l'offre en logement locatifs abordables et qui sont opérationnelles depuis plusieurs années : le Programme de construction d'ensembles de logements subventionnés instauré par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Discussion

Se référant au point c) du paragraphe (2) qui se lit « la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel », M Claude Haagen (LSAP) demande quelles seront les latitudes des communes de décider elles-mêmes de l'évolution de leur PAG.

M. Dan Biancalana (LSAP) demande des précisions sur le point e) « les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement. ».

M. le Ministre répond que le Ministère a fait de son possible pour être à l'écoute des communes et mettre en place des dispositions répondant à leurs préoccupations. Il s'agit de grandes lignes qui laissent de l'espace aux idées et initiatives des communes.

Le Gouvernement a identifié un grand nombre de terrains potentiellement constructibles. Il compte sur le partenariat avec les communes comme partenaires pour créer de nouveaux logements abordables. Un vade-mecum est mis à leur disposition.

En réponse à une question de M. Marc Lies (CSV), M. le Ministre répond que le Gouvernement, par le biais des entrevues autour du Pacte Logement, a expliqué le contenu du plan d'action local logement aux communes. Il s'agit pour chaque commune, d'effectuer sa propre analyse et de se donner sa stratégie et des perspectives dans le développement de logements abordables. M. Lies peine à comprendre le but de la démarche.

M. David Wagner (déi Lénk) se montre critique par rapport à la démarche proposée. Il aurait préféré que le Gouvernement fixe une obligation de résultat. Il faut craindre que des communes préfèrent ne pas participer au Pacte Logement pour limiter le nombre de logements abordables.

Le texte de l'article 5 (dans sa version amendée) est approuvé par la majorité des membres de la Commission du Logement. Le groupe CSV se prononce contre le libellé de l'article 5. M. David Wagner s'abstient.

La proposition d'amendement du groupe CSV est rejetée.

L'article 5 amendé se lit comme suit :

« Art. 5 - Le Programme d'action local logement

(1) Le Programme d'action local logement établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard.

Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune.

(2) L'état des lieux et les priorités du Programme d'action local logement sont établis dans les cinq domaines suivants :
a) le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle ;
b) la création de logements abordables et durables ;
c) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ;
d) l'amélioration de la qualité résidentielle ;
e) les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

~~La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2.~~ **La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement.**

Le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes. **Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre. »**

Article 6

L'article 6 traite du Conseiller Logement.

Le Conseil d'État demande de définir, au paragraphe 1er de l'article 6, la notion de « Conseiller logement », tel qu'annoncé par l'article 2 et de préciser si cette fonction est également ouverte aux personnes morales. Dans ce dernier cas, il y aurait toutefois lieu de préciser que la personne morale désigne l'identité de la personne physique qui exercera concrètement le rôle de Conseiller logement. À l'instar du commentaire de l'article, il y a, par ailleurs, lieu de préciser qu'il peut s'agir d'un conseiller interne ou externe. En plus, les « missions » dudit conseiller sont définies de manière très large, sans pour autant être définies, notamment, par rapport à leur caractère obligatoire dans le cadre de missions comme l'élaboration du Programme, des bilans ou de l'encadrement. Les missions semblent, en réalité, se limiter à une « assistance » et à « l'appui » de la commune.

Enfin, le paragraphe 3 renvoie, pour la détermination des « compétences professionnelles et techniques requises », à un règlement grand-ducal. Or, le Conseil d'État constate que la matière couverte en l'occurrence constitue une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux articles 99 et 103 de la Constitution. D'après l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Par conséquent, le Conseil d'État est amené à demander, sous peine d'**opposition formelle**, que soient déterminées dans la loi en projet les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de Conseiller logement.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'éventuelle nécessité de prévoir des mesures transitoires pour les communes disposant déjà d'un conseiller logement qui toutefois ne remplirait pas les critères prévus par la loi en projet sous avis.

Discussion

M. Lies rappelle que son groupe salue la mise en place de la fonction de conseiller logement. Il est persuadé que cette fonction est importante quitte à ce que la finalité du plan d'action communal est difficile à cerner. L'orateur salue aussi que le conseiller logement s'inspire au modèle de « myenergie.lu », conseil en énergie pour particuliers et entités publiques et privées. Au vu des doutes exprimés, le groupe CSV ne se voit pas en mesure de soutenir le texte et veut s'abstenir lors du vote.

L'article 6 du projet de loi est amendé comme suit :

1° Il est inséré un nouveau paragraphe 1er avec la teneur suivante :
« (1) Pour pouvoir exercer la fonction de conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement. ».

Suite à l'ajout du nouveau paragraphe 1er, les paragraphes subséquents sont à renuméroter.

2° Le paragraphe renuméroté 4 est amendé comme suit :
1° A l'alinéa 1er, les termes « Toute personne agissant comme » sont remplacés par celui de « Le ».
2° A l'alinéa 3, les termes « les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du conseiller logement ainsi que » sont supprimés.

Commentaire

Le présent amendement entend répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat étant donné que la détermination des compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement est une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux articles 99 et 103 de la Constitution.

Le présent amendement introduit dès lors un nouveau paragraphe 1er à l'article 6 du projet de loi qui détermine les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de conseiller logement. Il est par ailleurs précisé que le conseiller logement peut être une personne physique ou morale.

L'amendement est adopté par la majorité des membres présents, les députés du groupe CSV s'abstiennent.

L'amendement proposé par le groupe CSV, et visant à supprimer l'article 6, est rejeté.

Dans sa version amendée, l'article 6 se lit comme suit :

« Art. 6 - Le Conseiller logement

(1) Pour pouvoir exercer la fonction de Conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le Conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement.

~~(1)~~(2) Pendant la durée de la Convention initiale, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

~~(2)~~(3) Pendant la durée de la Convention de mise en œuvre, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Cette mission d'assistance couvre :
a) la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du Programme d'action local logement;
b) l'élaboration et la soumission des bilans annuels prévus à l'article 4 paragraphe 2.

~~(3)~~(4) ~~Toute personne agissant comme~~ Le Conseiller logement doit obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'État.

La formation initiale est fixée à 30 heures de formation. La formation continue est fixée à 16 heures de formation par année civile.

Un règlement grand-ducal fixe ~~les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du Conseiller logement ainsi que~~ les modalités d'organisation des cours et les matières enseignées lors de la formation initiale et de la formation continue.

~~(4)~~(5) La participation financière aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention initiale ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 240 heures prestées, ni le plafond de vingt-cinq mille euros.

La participation financière annuelle aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention de mise en œuvre ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 380 heures prestées, ni le plafond de quarante-deux mille euros. Lorsqu'une Convention de mise en œuvre

est signée au cours d'une année, les plafonds pour la première année sont calculés au prorata des mois restants de l'année.

La participation financière aux prestations du Conseiller logement est payée sur base d'un ou plusieurs décomptes précis reprenant les heures prestées par le Conseiller logement, établis au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les prestations ont été effectuées.

La Convention de mise en œuvre peut prévoir le paiement d'acomptes au cours de l'année. »

Article 7

Cet article prévoit comment et dans quelles conditions les communes peuvent obtenir des participations financières du ministre pour le financement des projets qu'elles entendent mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte Logement.

Le Conseil d'État demande au législateur de faire abstraction au paragraphe 2, du terme « habitant » et de se référer plutôt à la notion de « résidence habituelle », telle que consacrée à l'article 18, alinéa 1er, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

La Commission du Logement est unanime pour proposer de donner une suite à cette demande de la Haute Corporation. A l'article 7 du projet de loi, paragraphe 2, alinéa 1er, les termes « habitant résident » sont remplacés par ceux de « de personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune,».

A l'alinéa 2 du même paragraphe, les termes « d'habitants » sont remplacés par ceux de « de personnes physiques ».

Commentaire

Le présent amendement modifie la terminologie du texte du projet de loi afin de l'adapter à la terminologie de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Discussion

M. Lies rappelle que son groupe propose de supprimer les dispositions concernant le conseiller logement du projet de loi sous rubrique. Il est également proposé de supprimer la disposition concernant le bilan annuel à élaborer par les communes parce que les amendements sous rubrique proposent d'affilier le Pacte logement 2.0 au programme de construction d'ensembles de logements qui est régulièrement mis à jour par voie de règlement grand-ducal.

Il serait en outre préférable qu'un bilan intermédiaire soit établi fin 2022 et ensuite à intervalles réguliers avec un bilan final à l'expiration du Pacte logement.

M. le Ministre répond que le programme de construction d'ensembles de logements a été aboli par l'introduction du Fonds spécial en avril 2020. Par ailleurs, ce programme n'était pas un rapport sur les logements réalisés, mais une mise en perspective des projets à venir. En outre, un bilan intermédiaire après deux ans ne fait pas de sens, dans la mesure où ce laps de temps est beaucoup trop bref pour voir un impact de la mise en place du Pacte logement. (voir aussi l'article 8)

M. Haagen demande si le nombre d'habitants est déterminé sur base du RNPP qui se compose du registre national de la population et du registre d'attente. M. le Ministre confirme que l'intention gouvernementale est exprimée par la formulation « résidence habituelle » et la référence faite au Registre national des personnes physiques. En effet, le Statec fournit les données officielles auxquelles le gouvernement se réfère.

M. Gilles Roth (CSV) pose une question sur une circulaire émise par le Ministère de l'Intérieur en date du 31 mars 2021. Le nombre de conseillers communaux sera à l'avenir déterminé sur base du nombre d'habitants figurant au registre des habitants étant donné que le prochain recensement de la population ne pourra pas avoir lieu comme prévu, mais a dû être reporté à cause de la pandémie. Mme la Ministre confirme que la base légale doit encore être créée.

M. Emile Eicher demande pourquoi la référence dont il est question au paragraphe (6) de l'article 7 (« (6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.) est fixée par rapport à l'équipement et non par rapport à la surface d'un logement. Un représentant ministériel répond que le Gouvernement avait pour souci de trouver la solution la plus pragmatique pour définir un logement. Le type de logement dépend en outre du programme de construction de l'entité qui construit et la taille et la configuration des logements sont définies de façon indépendante du Pacte Logement dans le cadre du PAP dont la commune a la maîtrise.

La Commission du Logement est unanime pour approuver le texte ci-dessous.

Le texte amendé de l'article 7 se lit comme suit :

« Art. 7 – Détermination de la dotation financière

(1) Toute commune ayant signé une Convention de mise en œuvre se voit attribuer une dotation financière définissant le plafond des participations financières pour les projets qu'elle entend réaliser conformément à l'article 1er.

La dotation financière de chaque commune est alimentée selon les dispositions du présent article sous réserve que les conditions posées par la Convention de mise en œuvre soient respectées.

(2) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention initiale se voient attribuer une dotation forfaitaire unique de vingt-cinq euros par ~~habitant résidant~~ **personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire**

de la commune, avec un minimum de cent mille euros et un plafond de cinq cent mille euros par commune. Cette dotation unique est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

Le nombre de **personnes physiques** ~~d'habitants~~ pour déterminer la dotation forfaitaire unique est déterminé sur base du registre national des personnes physiques, tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au 31 décembre 2020.

(3) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
Cette dotation est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

(4) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix-neuf mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficient d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation est attribuée soit au 31 janvier de l'année, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est signée au cours de l'année.

(5) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de deux mille cinq cent euros pour tout logement se situant sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

La dotation est attribuée par le ministre soit au 31 mars de l'année au plus tard, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée.

(6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.

(7) La dotation financière telle que définie au présent article et non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034. »

Article 8

Cet article prévoit les modalités de paiement des participations financières aux communes pour la réalisation de projets lancés en vue d'atteindre les objectifs arrêtés dans leur Programme d'action local logement.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis de commentaire relatif à cet article.

Le groupe CSV propose de supprimer les paragraphes (2), (3) et (4) de l'article 8 estimant que le projet de loi manque d'ambition parce qu'il ne donne pas de définition concrète des objectifs, ni d'objectifs chiffrés de logements abordables que l'Etat envisage de créer respectivement de financer durant la période du Pacte Logement 2.0.

La dotation aux communes ne sera plus versée en tranches annuelles, mais sera gérée par le Ministère du Logement à travers le Fonds spécial de soutien au développement du logement selon le fait que les objectifs sont atteints ou pas.

Les projets communaux doivent viser l'acquisition de terrains pour y réaliser des équipements publics, collectifs ou des logements subventionnés. Ils peuvent aussi être liés à la valorisation du cadre de vie et à la rénovation urbaine, ou encore aux ressources humaines, de communication ou de dynamiques sociales de la commune. Se pose dans ce contexte la question de savoir pour quelles raisons le projet de loi ne donne pas à la commune la possibilité d'investir le montant total de la participation financière étatique dans un projet d'acquisition de terrains ou de biens ou de construction de logements abordables.

La construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants entraînent généralement de nouvelles charges pour les finances communales : des dépenses d'investissement telles que la construction ou l'extension d'équipements scolaires, sportifs, culturels, sociaux, etc., des dépenses de fonctionnement liées à ces nouveaux équipements, de nouvelles dépenses de service publics communaux ou intercommunaux comme le ramassage des ordures ou le traitement des eaux usées etc.

Les communes connaissent le mieux leurs besoins futurs en infrastructures. Or selon le projet de loi, les dotations financières prévues par le pacte Logement 2.0 sont liées à des quotas à respecter dans les différentes catégories d'investissement prévues par le projet de loi. Cette imposition de pourcentages minima et maxima constitue une atteinte à l'autonomie communale et le fait que les dotations aux communes ne soient plus allouées annuellement mais seulement après réalisation des investissements reflète un certain mépris de la part du Ministère du logement envers les autorités communales qui ne seraient guère capables de gérer les deniers publics en bon père de famille.

Les communes doivent être libres d'affecter les dotations financières perçues là où elles en ont le plus besoin. Partant il est proposé de supprimer purement et simplement les pourcentages minima et maxima fixes pour les différentes catégories d'investissement et de réintroduire un système d'allocation des aides financières qui se fasse

annuellement. Le ministère devrait en outre réaliser toutes les quatre années un bilan intermédiaire qui fournisse le détail sur l'utilisation de la contribution financière accordée aux communes avec un premier rapport fin 2022.

Un deuxième bilan intermédiaire devrait être dressé pour la période allant de 2022 à 2026, un troisième visant la période 2026 à 2030 et un bilan de clôture en 2032.

Discussion

M. David Wagner demande comment l'Etat pourra être sûr que le développement des projets aura lieu avec la participation du grand public.

La discussion approfondie est reportée au lendemain. Une réunion de la commission est prévue pour 13.30 heures.

Le texte suivant devra encore être soumis à l'approbation de la commission.
En tenant compte d'une adaptation légistique suggérée par le Conseil d'Etat, l'article serait libellé comme suit (**la décision finale sera prise au cours de la réunion prévue pour le 2 avril 2021)**:

« Art. 8 - Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :
a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;
b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;
ii) cohésion sociale ;
iii) infrastructures sportives et culturelles ;
iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;
v) équipements des services techniques communaux ;

c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous ~~le point~~ la lettre b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.
La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;
b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;
c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;
d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;
b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;
c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;
d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées. »

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 1er avril 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Président de la Commission des Affaires intérieures et
de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

09

Session ordinaire 2020-2021

FC/CE

P.V. LOG 09
P.V. AIEFH 09

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 1er avril 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- Rapportrice : Madame Semiray Ahmedova

- Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Claude Haagen remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. Roy Reding, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Diane Dupont, M. Michel Foehr, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, Mme Sandra Carreira, du Ministère du Logement
Mme Renée Hostert, du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire

M. Nico Fehlen, Assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Logement

Mme Lydie Polfer, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

Ce point de l'ordre du jour n'a pas été abordé.

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

La Commission du Logement poursuit ses travaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

Article 5

L'article 5 traite du Programme d'action local logement qu'une commune se donne. Ce Programme décrit les projets, les champs d'action et les ambitions de la commune dans cinq domaines:
a. les conditions pour augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
b. la réalisation de logements abordables et durables suivant ses critères de qualité de vie ;
c. la mobilisation du potentiel résidentiel existant (potentiel foncier, constructions existantes et logements non-occupés) afin d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
d. l'amélioration la qualité de vie dans tous les quartiers par un urbanisme adapté ;
e. la mise en place des instruments de communication, de sensibilisation et de subvention en faveur des objectifs du Pacte logement.

M. le Ministre souligne qu'il s'agit d'un document évolutif.

Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article sous examen indique que le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, sans cependant préciser comment cette collaboration s'établirait en pratique. Est-ce que chaque commune qui désire collaborer à un Programme d'action local logement doit réaliser la procédure dès le début avec la conclusion d'une Convention initiale, ou peut-elle se joindre tout simplement à un Programme d'action local logement déjà en vigueur ? Le commentaire des articles est plus explicite sur ce point et précise qu'un même Programme d'action local logement peut être mis en œuvre par plusieurs communes, chaque commune devant cependant signer sa propre Convention de mise en œuvre.

Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'ajouter cette précision à l'alinéa sous examen. La même observation vaut encore pour le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement qui figure dans le commentaire, mais non pas à l'article sous examen.

Le Gouvernement est d'accord avec la commission parlementaire pour donner une suite à cette suggestion du Conseil d'Etat et d'amender le texte comme suit .

1° Le paragraphe 1er est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune. ».

2° Le paragraphe 2 est amendé comme suit :

a) A l'alinéa 2, les termes « La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme

d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2. » sont remplacés par ceux de « La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement. ».

b) L'alinéa 3 est complété par une dernière phrase qui prend la teneur suivante :
« Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre.».

Commentaire

Le Conseil d'Etat a demandé dans son avis de préciser le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement et de prévoir les modalités en cas de collaboration entre plusieurs communes. Ainsi, la commune dispose d'une durée de douze mois pour établir son Programme d'action local logement, cette durée pourra être prorogée une fois sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.

Le présent amendement complète dès lors l'article 5 du projet de loi par un nouvel alinéa qui apporte justement des précisions quant à la durée d'élaboration du Programme d'action local logement. D'autant plus, il est précisé que même dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, chaque commune devra signer individuellement une Convention initiale et une Convention de mise en œuvre avec l'Etat.

Le groupe parlementaire CSV, par voie d'amendement, propose de biffer l'article 5.

M. Marc Lies (CSV) trouve que les finalités du Pacte logement ne sont pas suffisamment claires. Le groupe CSV estime notamment qu'il existe d'autres solutions plus efficaces que celles proposées dans le projet de loi sous rubrique pour augmenter l'offre en logement locatifs abordables et qui sont opérationnelles depuis plusieurs années : le Programme de construction d'ensembles de logements subventionnés instauré par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Discussion

Se référant au point c) du paragraphe (2) qui se lit « la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel », M Claude Haagen (LSAP) demande quelles seront les latitudes des communes de décider elles-mêmes de l'évolution de leur PAG.

M. Dan Biancalana (LSAP) demande des précisions sur le point e) « les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement. ».

M. le Ministre répond que le Ministère a fait de son possible pour être à l'écoute des communes et mettre en place des dispositions répondant à leurs préoccupations. Il s'agit de grandes lignes qui laissent de l'espace aux idées et initiatives des communes.

Le Gouvernement a identifié un grand nombre de terrains potentiellement constructibles. Il compte sur le partenariat avec les communes comme partenaires pour créer de nouveaux logements abordables. Un vade-mecum est mis à leur disposition.

En réponse à une question de M. Marc Lies (CSV), M. le Ministre répond que le Gouvernement, par le biais des entrevues autour du Pacte Logement, a expliqué le contenu du plan d'action local logement aux communes. Il s'agit pour chaque commune, d'effectuer sa propre analyse et de se donner sa stratégie et des perspectives dans le développement de logements abordables. M. Lies peine à comprendre le but de la démarche.

M. David Wagner (déi Lénk) se montre critique par rapport à la démarche proposée. Il aurait préféré que le Gouvernement fixe une obligation de résultat. Il faut craindre que des communes préfèrent ne pas participer au Pacte Logement pour limiter le nombre de logements abordables.

Le texte de l'article 5 (dans sa version amendée) est approuvé par la majorité des membres de la Commission du Logement. Le groupe CSV se prononce contre le libellé de l'article 5. M. David Wagner s'abstient.

La proposition d'amendement du groupe CSV est rejetée.

L'article 5 amendé se lit comme suit :

« Art. 5 - Le Programme d'action local logement

(1) Le Programme d'action local logement établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard.

Le délai pour l'élaboration du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être élaboré dans le délai précité, la convention initiale, prévue à l'article 3, peut être prorogée une fois pour une nouvelle durée maximale de douze mois par la signature d'un avenant sur demande motivée de la commune.

(2) L'état des lieux et les priorités du Programme d'action local logement sont établis dans les cinq domaines suivants :
a) le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle ;
b) la création de logements abordables et durables ;
c) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ;
d) l'amélioration de la qualité résidentielle ;
e) les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

~~La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement ainsi que pour établir le bilan annuel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 2.~~ **La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique prévu à l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, pour élaborer et actualiser le Programme d'action local logement.**

Le Programme d'action local logement peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes. **Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre. »**

Article 6

L'article 6 traite du Conseiller Logement.

Le Conseil d'État demande de définir, au paragraphe 1er de l'article 6, la notion de « Conseiller logement », tel qu'annoncé par l'article 2 et de préciser si cette fonction est également ouverte aux personnes morales. Dans ce dernier cas, il y aurait toutefois lieu de préciser que la personne morale désigne l'identité de la personne physique qui exercera concrètement le rôle de Conseiller logement. À l'instar du commentaire de l'article, il y a, par ailleurs, lieu de préciser qu'il peut s'agir d'un conseiller interne ou externe. En plus, les « missions » dudit conseiller sont définies de manière très large, sans pour autant être définies, notamment, par rapport à leur caractère obligatoire dans le cadre de missions comme l'élaboration du Programme, des bilans ou de l'encadrement. Les missions semblent, en réalité, se limiter à une « assistance » et à « l'appui » de la commune.

Enfin, le paragraphe 3 renvoie, pour la détermination des « compétences professionnelles et techniques requises », à un règlement grand-ducal. Or, le Conseil d'État constate que la matière couverte en l'occurrence constitue une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux articles 99 et 103 de la Constitution. D'après l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Par conséquent, le Conseil d'État est amené à demander, sous peine d'**opposition formelle**, que soient déterminées dans la loi en projet les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de Conseiller logement.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'éventuelle nécessité de prévoir des mesures transitoires pour les communes disposant déjà d'un conseiller logement qui toutefois ne remplirait pas les critères prévus par la loi en projet sous avis.

Discussion

M. Lies rappelle que son groupe salue la mise en place de la fonction de conseiller logement. Il est persuadé que cette fonction est importante quitte à ce que la finalité du plan d'action communal est difficile à cerner. L'orateur salue aussi que le conseiller logement s'inspire au modèle de « myenergie.lu », conseil en énergie pour particuliers et entités publiques et privées. Au vu des doutes exprimés, le groupe CSV ne se voit pas en mesure de soutenir le texte et veut s'abstenir lors du vote.

L'article 6 du projet de loi est amendé comme suit :

1° Il est inséré un nouveau paragraphe 1er avec la teneur suivante :
« (1) Pour pouvoir exercer la fonction de conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement. ».

Suite à l'ajout du nouveau paragraphe 1er, les paragraphes subséquents sont à renuméroter.

2° Le paragraphe renuméroté 4 est amendé comme suit :
1° A l'alinéa 1er, les termes « Toute personne agissant comme » sont remplacés par celui de « Le ».
2° A l'alinéa 3, les termes « les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du conseiller logement ainsi que » sont supprimés.

Commentaire

Le présent amendement entend répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat étant donné que la détermination des compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement est une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux articles 99 et 103 de la Constitution.

Le présent amendement introduit dès lors un nouveau paragraphe 1er à l'article 6 du projet de loi qui détermine les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission de conseiller logement. Il est par ailleurs précisé que le conseiller logement peut être une personne physique ou morale.

L'amendement est adopté par la majorité des membres présents, les députés du groupe CSV s'abstiennent.

L'amendement proposé par le groupe CSV, et visant à supprimer l'article 6, est rejeté.

Dans sa version amendée, l'article 6 se lit comme suit :

« Art. 6 - Le Conseiller logement

(1) Pour pouvoir exercer la fonction de Conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Le Conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement.

~~(1)~~(2) Pendant la durée de la Convention initiale, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

~~(2)~~(3) Pendant la durée de la Convention de mise en œuvre, le Conseiller logement a pour mission d'assister la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Cette mission d'assistance couvre :
a) la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du Programme d'action local logement;
b) l'élaboration et la soumission des bilans annuels prévus à l'article 4 paragraphe 2.

~~(3)~~(4) ~~Toute personne agissant comme~~ Le Conseiller logement doit obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'État.

La formation initiale est fixée à 30 heures de formation. La formation continue est fixée à 16 heures de formation par année civile.

Un règlement grand-ducal fixe ~~les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer la mission du Conseiller logement ainsi que~~ les modalités d'organisation des cours et les matières enseignées lors de la formation initiale et de la formation continue.

~~(4)~~(5) La participation financière aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention initiale ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 240 heures prestées, ni le plafond de vingt-cinq mille euros.

La participation financière annuelle aux prestations du Conseiller logement au titre de la Convention de mise en œuvre ne peut dépasser ni les frais effectifs du Conseiller logement correspondant à un maximum de 380 heures prestées, ni le plafond de quarante-deux mille euros. Lorsqu'une Convention de mise en œuvre

est signée au cours d'une année, les plafonds pour la première année sont calculés au prorata des mois restants de l'année.

La participation financière aux prestations du Conseiller logement est payée sur base d'un ou plusieurs décomptes précis reprenant les heures prestées par le Conseiller logement, établis au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les prestations ont été effectuées.

La Convention de mise en œuvre peut prévoir le paiement d'acomptes au cours de l'année. »

Article 7

Cet article prévoit comment et dans quelles conditions les communes peuvent obtenir des participations financières du ministre pour le financement des projets qu'elles entendent mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte Logement.

Le Conseil d'État demande au législateur de faire abstraction au paragraphe 2, du terme « habitant » et de se référer plutôt à la notion de « résidence habituelle », telle que consacrée à l'article 18, alinéa 1er, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

La Commission du Logement est unanime pour proposer de donner une suite à cette demande de la Haute Corporation. A l'article 7 du projet de loi, paragraphe 2, alinéa 1er, les termes « habitant résident » sont remplacés par ceux de « de personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune,».

A l'alinéa 2 du même paragraphe, les termes « d'habitants » sont remplacés par ceux de « de personnes physiques ».

Commentaire

Le présent amendement modifie la terminologie du texte du projet de loi afin de l'adapter à la terminologie de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Discussion

M. Lies rappelle que son groupe propose de supprimer les dispositions concernant le conseiller logement du projet de loi sous rubrique. Il est également proposé de supprimer la disposition concernant le bilan annuel à élaborer par les communes parce que les amendements sous rubrique proposent d'affilier le Pacte logement 2.0 au programme de construction d'ensembles de logements qui est régulièrement mis à jour par voie de règlement grand-ducal.

Il serait en outre préférable qu'un bilan intermédiaire soit établi fin 2022 et ensuite à intervalles réguliers avec un bilan final à l'expiration du Pacte logement.

M. le Ministre répond que le programme de construction d'ensembles de logements a été aboli par l'introduction du Fonds spécial en avril 2020. Par ailleurs, ce programme n'était pas un rapport sur les logements réalisés, mais une mise en perspective des projets à venir. En outre, un bilan intermédiaire après deux ans ne fait pas de sens, dans la mesure où ce laps de temps est beaucoup trop bref pour voir un impact de la mise en place du Pacte logement. (voir aussi l'article 8)

M. Haagen demande si le nombre d'habitants est déterminé sur base du RNPP qui se compose du registre national de la population et du registre d'attente. M. le Ministre confirme que l'intention gouvernementale est exprimée par la formulation « résidence habituelle » et la référence faite au Registre national des personnes physiques. En effet, le Statec fournit les données officielles auxquelles le gouvernement se réfère.

M. Gilles Roth (CSV) pose une question sur une circulaire émise par le Ministère de l'Intérieur en date du 31 mars 2021. Le nombre de conseillers communaux sera à l'avenir déterminé sur base du nombre d'habitants figurant au registre des habitants étant donné que le prochain recensement de la population ne pourra pas avoir lieu comme prévu, mais a dû être reporté à cause de la pandémie. Mme la Ministre confirme que la base légale doit encore être créée.

M. Emile Eicher demande pourquoi la référence dont il est question au paragraphe (6) de l'article 7 (« (6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.) est fixée par rapport à l'équipement et non par rapport à la surface d'un logement. Un représentant ministériel répond que le Gouvernement avait pour souci de trouver la solution la plus pragmatique pour définir un logement. Le type de logement dépend en outre du programme de construction de l'entité qui construit et la taille et la configuration des logements sont définies de façon indépendante du Pacte Logement dans le cadre du PAP dont la commune a la maîtrise.

La Commission du Logement est unanime pour approuver le texte ci-dessous.

Le texte amendé de l'article 7 se lit comme suit :

« Art. 7 – Détermination de la dotation financière

(1) Toute commune ayant signé une Convention de mise en œuvre se voit attribuer une dotation financière définissant le plafond des participations financières pour les projets qu'elle entend réaliser conformément à l'article 1er.

La dotation financière de chaque commune est alimentée selon les dispositions du présent article sous réserve que les conditions posées par la Convention de mise en œuvre soient respectées.

(2) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention initiale se voient attribuer une dotation forfaitaire unique de vingt-cinq euros par ~~habitant résidant~~ **personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire**

de la commune, avec un minimum de cent mille euros et un plafond de cinq cent mille euros par commune. Cette dotation unique est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

Le nombre de **personnes physiques** ~~d'habitants~~ pour déterminer la dotation forfaitaire unique est déterminé sur base du registre national des personnes physiques, tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au 31 décembre 2020.

(3) Les communes ayant signé avant le 31 décembre 2021 une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
Cette dotation est attribuée au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre.

(4) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de dix-neuf mille euros pour tout logement se situant sur leur territoire et dont l'acquisition ou la réalisation bénéficient d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation est attribuée soit au 31 janvier de l'année, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est signée au cours de l'année.

(5) A partir du 1er janvier 2022, les communes ayant signé une Convention de mise en œuvre se voient attribuer une dotation de deux mille cinq cent euros pour tout logement se situant sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

La dotation est attribuée par le ministre soit au 31 mars de l'année au plus tard, soit au moment de la signature de la Convention de mise en œuvre dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée.

(6) Pour l'application des paragraphes 3 à 5, on entend par logement un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes.

(7) La dotation financière telle que définie au présent article et non appelée par une commune au cours d'une année budgétaire est reportée à l'année suivante. Aucune dotation financière ne peut être reportée au-delà de l'année budgétaire 2034. »

Article 8

Cet article prévoit les modalités de paiement des participations financières aux communes pour la réalisation de projets lancés en vue d'atteindre les objectifs arrêtés dans leur Programme d'action local logement.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis de commentaire relatif à cet article.

Le groupe CSV propose de supprimer les paragraphes (2), (3) et (4) de l'article 8 estimant que le projet de loi manque d'ambition parce qu'il ne donne pas de définition concrète des objectifs, ni d'objectifs chiffrés de logements abordables que l'Etat envisage de créer respectivement de financer durant la période du Pacte Logement 2.0.

La dotation aux communes ne sera plus versée en tranches annuelles, mais sera gérée par le Ministère du Logement à travers le Fonds spécial de soutien au développement du logement selon le fait que les objectifs sont atteints ou pas.

Les projets communaux doivent viser l'acquisition de terrains pour y réaliser des équipements publics, collectifs ou des logements subventionnés. Ils peuvent aussi être liés à la valorisation du cadre de vie et à la rénovation urbaine, ou encore aux ressources humaines, de communication ou de dynamiques sociales de la commune. Se pose dans ce contexte la question de savoir pour quelles raisons le projet de loi ne donne pas à la commune la possibilité d'investir le montant total de la participation financière étatique dans un projet d'acquisition de terrains ou de biens ou de construction de logements abordables.

La construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants entraînent généralement de nouvelles charges pour les finances communales : des dépenses d'investissement telles que la construction ou l'extension d'équipements scolaires, sportifs, culturels, sociaux, etc., des dépenses de fonctionnement liées à ces nouveaux équipements, de nouvelles dépenses de service publics communaux ou intercommunaux comme le ramassage des ordures ou le traitement des eaux usées etc.

Les communes connaissent le mieux leurs besoins futurs en infrastructures. Or selon le projet de loi, les dotations financières prévues par le pacte Logement 2.0 sont liées à des quotas à respecter dans les différentes catégories d'investissement prévues par le projet de loi. Cette imposition de pourcentages minima et maxima constitue une atteinte à l'autonomie communale et le fait que les dotations aux communes ne soient plus allouées annuellement mais seulement après réalisation des investissements reflète un certain mépris de la part du Ministère du logement envers les autorités communales qui ne seraient guère capables de gérer les deniers publics en bon père de famille.

Les communes doivent être libres d'affecter les dotations financières perçues là où elles en ont le plus besoin. Partant il est proposé de supprimer purement et simplement les pourcentages minima et maxima fixes pour les différentes catégories d'investissement et de réintroduire un système d'allocation des aides financières qui se fasse

annuellement. Le ministère devrait en outre réaliser toutes les quatre années un bilan intermédiaire qui fournisse le détail sur l'utilisation de la contribution financière accordée aux communes avec un premier rapport fin 2022.

Un deuxième bilan intermédiaire devrait être dressé pour la période allant de 2022 à 2026, un troisième visant la période 2026 à 2030 et un bilan de clôture en 2032.

Discussion

M. David Wagner demande comment l'Etat pourra être sûr que le développement des projets aura lieu avec la participation du grand public.

La discussion approfondie est reportée au lendemain. Une réunion de la commission est prévue pour 13.30 heures.

Le texte suivant devra encore être soumis à l'approbation de la commission.
En tenant compte d'une adaptation légistique suggérée par le Conseil d'Etat, l'article serait libellé comme suit (**la décision finale sera prise au cours de la réunion prévue pour le 2 avril 2021)**:

« Art. 8 - Les participations financières du Pacte logement

(1) Tout paiement d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement est subordonné à la signature d'une Convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

(2) Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre de la présente loi doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte logement et se situer dans une des trois catégories suivantes.

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

La catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs » regroupe les projets ayant pour objet :
a) l'acquisition d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;
b) les projets d'équipements dans les domaines suivants :

i) jeunesse, éducation et garde d'enfants ;
ii) cohésion sociale ;
iii) infrastructures sportives et culturelles ;
iv) mise en valeur du patrimoine architectural et culturel ;
v) équipements des services techniques communaux ;

c) l'entretien du gros ouvrage et du menu ouvrage des équipements visés sous ~~le point~~ la lettre b).

Les équipements collectifs sont ceux visés par l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à l'exception des stations d'épuration d'eau et du réseau de distribution d'eau.
La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

La catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » regroupe les projets de mise en valeur du cadre de vie des habitants dans les quartiers nouveaux et existants et concerne les projets ayant pour objet :

a) la création et le réaménagement d'espaces publics librement accessibles à l'ensemble de la population ;
b) la création, le réaménagement et l'équipement de locaux communs réalisés en complément à des projets de rénovation ou de construction de résidences d'habitation ;
c) la création et l'équipement de locaux pour services de proximité ;
d) la mise en œuvre et l'accompagnement de projets visant la création de services de proximité et le renforcement des liens sociaux au niveau communal.

La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser cinquante pour cent de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7.

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

La catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales » regroupe les projets ayant pour objet :

a) les ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains ou de la réalisation de projets de logements subventionnés dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 ;
b) les études à caractère stratégique, les études de faisabilité et les concepts d'aménagement, les mesures de conseil ;
c) la communication envers les citoyens portant sur les activités de la commune dans le cadre du Pacte logement ;
d) le renforcement de la participation citoyenne dans les processus de réflexion et de décision au niveau communal que ce soit de façon générale ou en vue d'un projet spécifique.

La commune doit réserver au moins vingt-cinq pour cent de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7, aux projets de cette catégorie.

(3) Les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions auxquelles sont soumises ces participations financières.

La prise en charge des dépenses est subordonnée à la présentation par la commune des pièces comptables appropriées. »

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 1er avril 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

08

Session ordinaire 2020-2021

FC/CE

P.V. LOG 08
P.V. AIEFH 08

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

   - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
   - Présentation du projet de loi
   - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. Charles Margue remplaçant M. François Benoy, Mme Octavie Modert remplaçant M. Félix Eischen, M. Roy Reding, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Charles Margue remplaçant M. François Benoy, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

remplaçant M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Diane Dupont, M. Michel Foehr, M. Jérôme Krier, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement
M. Frank Goeders, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, du groupe parlementaire « déi Gréng »

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

Mme Lydie Polfer, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

a) Désignation d'un(e) rapporteur/rapportrice

Mme la Présidente Semiray Ahmedova est désignée rapportrice du projet de loi sous rubrique.

b) Présentation du projet de loi

La commission constate qu'une présentation sommaire avait lieu le 20 juillet 2020. Le projet de loi fut déposé le 7 août 2020. Il s'agit dès lors d'examiner le texte en détail et d'analyser les propositions d'amendements transmises aux députés avant la présente réunion. Au besoin, si les réunions prévues pour le 1er et le 2 avril s'avéraient insuffisantes, la commission continuera ses travaux relatifs au projet de loi 7648 après les vacances de Pâques.

Le projet de loi sous avis ayant pour objet l'introduction du « Pacte logement 2.0 » fixe les objectifs à l'horizon 2032 et présente une nouvelle approche pour la politique du logement au niveau communal.
Il a pour objet de prendre le relais du « Pacte logement 1.0 » qui vient à échéance à la fin de l'année 2020.
L'objectif principal du projet de loi est de soutenir les communes comme partenaire central du Gouvernement dans le développement du parc de logements, notamment celui des logements abordables. En effet, c'est essentiellement dans ce dernier domaine que les auteurs constatent que le « Pacte logement 1.0 » a failli : seulement 2,2 pour cent des dépenses ayant soutenu directement la création de logements. L'idée des auteurs est donc de réorienter, par le biais du « Pacte logement 2.0 », les moyens financiers pour soutenir le développement de logements abordables, de préférence locatifs et en main publique. Le projet de loi sous avis vise en particulier à contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables au niveau communal et à la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant au niveau communal.

Historique

M. le Ministre du Logement présente une rétrospective sur la genèse du Pacte Logement 2.0 et les interactions avec les communes.

La signature de la déclaration d'intention en vue de l'élaboration d'un nouveau concept Pacte Logement remonte au 16 novembre 2015. Les partenaires (le Ministère du Logement, le Ministère de l'Intérieur et le Syvicol) déclarent leur intention de collaborer étroitement dans le domaine du logement et de l'habitat. Un nouveau groupe de travail interministériel (GT) est créé pour préparer un nouveau concept « Pacte Logement ». Ce groupe de travail comprend des représentants du Ministère du Logement, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (Département de l'Aménagement du territoire) et du Syvicol. Le Ministère du Logement s'engage à intégrer les communes dans les réflexions de la politique du logement.

Entre juin et septembre 2016, les communes sont invitées par questionnaire à porter une analyse critique sur le Pacte logement 1.0 et sur les futures démarches dans le cadre de la refonte du Pacte logement. Au total 58 communes ont répondu à ce questionnaire.
Lors de la Semaine nationale du logement (en octobre 2016), le ministère du Logement a organisé la deuxième édition de la Journée des communes, en partenariat avec le Syvicol. Cette journée a essentiellement porté sur les attentes du nouveau concept Pacte logement en vue de faire face aux nombreux défis socio-économiques qui se posent dans le cadre du développement du Luxembourg. Au total plus de 70 représentants communaux ont participé à la Journée des Communes.
Le GT s'est réuni quatre fois en 2016.

En 2017, le GT s'est réuni cinq fois. Il a élaboré une synthèse des déclarations principales des communes sous le titre « Quo vadis Pacte Logement 2.0? »[1]. Le GT a également préparé un cahier des charges pour faire élaborer un catalogue de mesures intégrant une échelle de

[1] http://pacte-logement.lu/IMG/uploads/files/06-2017_Pacte-Logement_synthese-questionnaireJDC_version-definitive.pdf

pondération et un système de certification destinés à orienter les communes vers une politique favorisant la création de logements qualitatifs et durables.
En juillet 2017, le GT Pacte Logement 2.0 a été mis en suspens sur décision ministérielle.

En 2018, le GT s'est réuni deux fois et a organisé un atelier servant de lieu d'change pour discuter avec les membres du GT sur les objectifs potentiels du futur Pacte Logement 2.0, les mesures pour orienter les communes efficacement vers une politique favorisant la création de logements à entamer au niveau communal ainsi que les problématiques et enjeux à résoudre au niveau national.

En juin et juillet 2019 sont organisés six ateliers régionaux interactifs permettant une discussion approfondie autour de la politique du logement au niveau communal - en présence de la Ministre du Logement, la Ministre de l'Intérieur ainsi que d'environ 200 élus et agents représentant 78 communes. L'objectif des ateliers était de rassembler les idées et expériences des communes et de développer des projets et mesures concrets dans l'intérêt de la création de logements abordables de qualité. Au cours de l'année 2019, le GT s'est réuni trois fois.

Août 2020 : Dépôt du projet de loi du nouveau Pacte logement à la Chambre des députés (dossier parlementaire 7648).
Octobre 2020 : Le ministère du Logement, en collaboration avec le Syvicol, a organisé la 4e édition de la Journée des communes, qui s'est déroulée dans le cadre de la Semaine nationale du logement. La rencontre, entièrement dédiée au Pacte Logement 2.0., comprenait une table ronde au cours de laquelle les éléments-clés du soutien futur aux communes pour stimuler davantage la création de logements abordables ont pu être discutés.
A partir de septembre 2020 se déroule la phase « test » : deux communes et un syndicat intercommunal participent à un test de mise en place du nouveau Pacte logement, ce qui a permis d'adapter le dispositif suite aux expériences acquises.
Les objectifs de cette « phase test » étaient d'élaborer avec les communes un Programme d'action local logement (PAL), de préciser les attentes par rapport au Conseiller logement et d'identifier toutes les questions ouvertes par rapport à l'avant-projet de loi du nouveau Pacte logement.
Le GT s'est réuni cinq fois en 2020 (« Jours Fixes »). Plusieurs échanges de documents ont eu lieu par voie électronique.

En février 2021, le Ministère du Logement, en coopération avec le Ministère de l'Intérieur et le Syvicol, ont invité à des webinaires. Deux « Webinaires » ont porté sur la mobilisation des communes au Pacte Logement 2.0. Lors de cet atelier a été discuté en détail le fonctionnement du Pacte logement, notamment lors de sa phase initiale.
Plus de 200 personnes ont participé en visioconférence les 1er et 2 février 2021 à deux réunions d'information sur le Pacte Logement 2.0.

<u>Présentation du projet de loi article par article</u>

Article 1er

Cet article instaure le Pacte Logement et énonce les objectifs des participations financières de l'Etat pour des projets mis en œuvre par les communes.

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que l'article énumère les objectifs du programme de coopération intitulé « Pacte logement » qui revêtent un apport normatif dans la mesure où il y est fait référence tout au long de la loi en projet. Or, les termes utilisés ne font pas l'objet d'une définition dans la loi en projet sous avis, et sont, aux yeux du Conseil d'État, empreints de subjectivité et d'ambiguïté, de sorte qu'il est obligé de formuler une opposition formelle à cet égard pour des raisons de sécurité juridique.

Au paragraphe 1er, lettre a), est utilisé le concept de « logement abordable » qui fait l'objet d'une définition à l'article 10 du projet de loi sous avis. L'article 10 en question vise à introduire un article 29bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en précisant le concept du logement abordable par renvoi aux « logements à coût modéré » au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Les notions de « logement abordable » et de « logement à coût modéré » peuvent être comprises, a priori, comme synonymes. Le Conseil d'État rappelle qu'il ne convient pas de multiplier les termes juridiques au regard d'un même concept, mais de définir les concepts juridiques de manière précise et sans équivoque.

Le Conseil d'Etat constate à l'examen de l'article 12 de la loi en projet que les deux notions précitées visent en réalité deux concepts différents. Il comprend que la notion de « logement abordable » ajoute l'État à la liste des promoteurs publics prévue par la loi précitée du 25 février 1979. Si telle est effectivement l'intention des auteurs, le Conseil d'État les invite à préciser ce point clairement dans la définition à donner, pour également souligner ainsi l'intérêt d'utiliser deux notions similaires.

Encore au paragraphe 1er, lettre a), il y a lieu de s'interroger sur la portée de la mention du caractère « durable » des logements. Si le concept du logement durable apparaît à plusieurs reprises dans le projet de loi sous examen, il n'y fait pas l'objet d'une définition. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de se référer à la définition de « logement durable » qui figure à l'article 14octies de la loi précitée du 25 février 1979. Quant au paragraphe 1er, lettre b), le Conseil d'Etat constate que la notion de « potentiel foncier » est floue et prête à équivoque, tout comme celle de « qualité résidentielle », utilisée à la lettre c) du même paragraphe. Si plusieurs articles de la loi en projet sous avis se réfèrent à ces deux notions, celles-ci ne font l'objet d'aucune définition ni dans la loi en projet ni dans d'autres lois. Même si le lecteur peut avoir une idée de ce qui est éventuellement visé par les auteurs, il s'agira toujours d'un concept très subjectif.

En raison de l'insécurité juridique générée par l'imprécision des objectifs auxquels renvoient notamment les articles 3 à 5 de la loi en projet, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet sous avis. Au cas où les auteurs du texte sous avis entendaient formuler des objectifs au regard des conventions conclues entre l'État et les communes ou au regard du programme d'action local logement à établir, il conviendrait d'abord de définir ces objectifs et, ensuite, de les inscrire, de manière claire et précise, dans les dispositions concernées, chaque fois que cela est de mise.

En vertu du paragraphe 2, les participations financières de l'État aux communes sont autorisées afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris au paragraphe 1er. Au vu des

critiques avancées au regard dudit paragraphe, il convient d'adapter la disposition sous avis en ce sens.

La commission parlementaire est à l'unanimité d'accord pour garder l'article 1er inchangé et d'adapter l'article 2.

« Art. 1er - Le Pacte logement

(1) Il est instauré un programme de coopération, ci-après désigné par le « Pacte logement », entre l'État et les communes ayant comme objectifs :

a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;
c) d'améliorer la qualité résidentielle.

(2) L'État est autorisé à accorder des participations financières aux communes afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris sous le paragraphe 1er.

(3) Le Pacte logement prend fin au 31 décembre 2032. »

Article 2

Cet article définit certains termes et expressions utilisés dans la future loi.

Le Conseil d'Etat critique que le texte se borne à renvoyer aux articles 3 à 6 du projet de loi et estime qu'il est dénué de valeur normative et qu'il est superfétatoire et peut être omis.

Pour ce qui est de la définition du terme « ministre », le Conseil d'Etat propose qu'elle puisse être intégrée dans l'article 3.

Amendement 1

Il est proposé de remplacer, à l'article 2 du projet de loi, les points 1 à 5 par le libellé suivant :

« 1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14octies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ou sous-occupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle. »

Commentaire

Le présent amendement entend répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat à l'égard des articles 1er et 2 du projet initial. Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat avait demandé de définir les termes utilisés dans le projet de loi et notamment ceux repris dans la formulation des objectifs du Pacte Logement 2.0. Ainsi, en ajoutant des définitions précises à l'article 2, le texte de loi en projet apporte la sécurité juridique nécessaire tel que demandé par le Conseil d'Etat.

Sont ainsi définies les notions de « logement durable », « potentiel foncier », « potentiel résidentiel existant » et « qualité résidentielle ». La définition de « logement abordable » a déjà été introduite dans le texte du projet de loi dans le cadre d'un amendement gouvernemental.

En ce qui concerne la qualité résidentielle, celle-ci se compose de la qualité résidentielle des logements et de la qualité résidentielle de l'habitat. La qualité résidentielle des logements est déterminée par des critères d'habitabilité et de salubrité tels qu'ils sont fixés dans la loi du 20 décembre 2019 précitée. La qualité résidentielle de l'habitat est déterminée par la fonctionnalité et l'attractivité des espaces publics et privés à proximité des logements. Les dimensions constitutives sont :

- la dimension environnementale et écologique, c'est-à-dire le calme, la qualité de l'air, le microclimat ou encore l'absence de nuisances ;
- la dimension sociale et culturelle, c'est-à-dire les interactions sociales, la sécurité, la qualité urbanistique du quartier ;
- la dimension infrastructurelle, c'est-à-dire la qualité et la proximité des équipements publics et de sports et de loisirs ainsi que de services et de commerces.

Le présent amendement tient également déjà compte de l'amendement gouvernemental du 25 mars 2021.

La commission parlementaire, dans sa majorité, décide d'adopter l'amendement ci-dessus. La proposition d'amendement du groupe CSV est rejetée.

L'article 2 tel qu'amendé, prend la teneur suivante :

Art. 2 – Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

~~1° « ministre » : le ministre ayant le Logement dans ses attributions ;~~
~~2° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi ;~~
~~3° « Convention initiale » : la convention telle que définie à l'article 3 ;~~
~~4° « Convention de mise en œuvre » : la convention telle que définie à l'article 4 ;~~
~~5° « Programme d'action local logement » : le programme d'action tel que défini à l'article 5 ;~~
~~6° « Conseiller logement » : le conseiller tel que défini à l'article 6.~~

1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14*octies* de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ou sous-occupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle. »

Discussion

M. Marc Lies (CSV) critique la manière de procéder de la commission. Il aurait préféré que la Commission du Logement procède à une analyse plus approfondie des différents articles et des critiques du Conseil d'Etat.

M. Lies apporte une critique relative à la terminologie choisie à l'article 1er. Un but avéré de la nouvelle loi en projet est « d'améliorer la qualité résidentielle » (cf. article 1er, paragraphe (1), point c)). M. Lies trouve que la terminologie « qualité résidentielle » manque de précision et permettrait d'accepter ou de refuser des conventions avec des communes au gré de la volonté ministérielle.

Monsieur le Ministre répond que la terminologie a pour but d'indiquer des principes généraux auxquels les communes sont invitées à s'orienter. Il ne s'agit dès lors pas d'une condition nécessaire à remplir pour pouvoir bénéficier d'une convention.

M. Lies a peine à saisir la différence entre un « programme d'action local Logement » tel que mentionné à l'article 3 et la mise en œuvre du Pacte Logement (national). M. Lies renvoie à la série d'amendements proposés par le CSV. Le groupe parlementaire demande la suppression de l'article 2 et une modification de l'article 3 dont le paragraphe 1er serait modifié comme suit :
« Art. 3 – La Convention initiale
(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre. La commune s'engage à augmenter l'offre de logements abordables. »

M. le Ministre répond que le Pacte Logement est un instrument complexe qui enchaîne sur plusieurs mesures gouvernementales, dont la mise en place du Fonds spécial qui remplace l'ancien Programme des constructions d'ensemble et qui est un outil de financement direct de logements abordables à distinguer du « programme d'action local Logement » qui sera plutôt une stratégie communale.

M. Lies réplique que l'intérêt des travaux parlementaires serait justement d'analyser toutes les implications de la nouvelle loi sur les autres législations existantes en matière d'aide au logement, y compris les règlements d'exécution.
Mme la Présidente propose que les questions soient abordées au niveau des articles du projet où il y est fait référence.

Article 3

Cet article définit la Convention initiale et ses modalités. Une commune qui souhaite adhérer au Pacte Logement et bénéficier d'une participation financière aux prestations d'un Conseiller logement doit la signer. Elle est établie pour une durée maximale de douze mois et est renouvelable une fois.

Le Conseil d'Etat avait proposé d'omettre l'article 2 et de préciser au paragraphe 1er, alinéa 1er, de l'article 3 que l'Etat est représenté par le « ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après « ministre » ».

La commission parlementaire donne suite à cette suggestion.

Le Conseil d'Etat avait critiqué une formulation figurant au paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 3. Le Programme d'action local logement est élaboré par la commune « avec l'appui » du Conseiller logement, sans que cette collaboration soit autrement précisée. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser l'étendue et le fonctionnement de cette collaboration.

Par ailleurs, au paragraphe 2, alinéa 1er, le Conseil d'État s'interroge sur la matérialisation de l'accord de l'Etat à la prorogation de la convention initiale, et demande aux auteurs d'en spécifier les modalités pratiques.

Discussion

M. Lies apporte des précisions sur un amendement que le groupe CSV propose. Il est en effet suggéré de modifier le paragraphe 1er de l'article 3 comme suit :
« Art. 3 – La Convention initiale
(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre. La commune s'engage à augmenter l'offre de logements abordables. »

Le groupe CSV estime que le rôle du Conseiller logement ne va pas assez loin. Il serait utile de mettre en place des experts capables d'accompagner les communes dans toutes les étapes de création de logements abordables.

M. David Wagner (déi Lénk) est d'accord pour dire que le Pacte Logement 2.0 constitue un progrès par rapport à sa première version. L'orateur considère cependant qu'il n'est pas suffisamment contraignant et ne permettra probablement pas de résoudre les problèmes du manque de logements abordables qui deviennent de plus en plus aigus.
M. Wagner se demande si des communes de petite taille et disposant de moins de moyens que les grandes agglomérations pourront tirer pleinement profit du conseiller logement.

M. Emile Eicher (CSV) rend attentif au fait qu'un renforcement du rôle des communes se rapproche dangereusement d'une contrainte. Si telle est la volonté politique, il faudrait le dire clairement. Si les communes sont chargées de nouvelles missions, il faudra prévoir les moyens pour leur permettre de jouer ce rôle et de se donner les outils adéquats.

M. le Ministre informe que le Gouvernement a fait le choix retenu afin de pouvoir doter les communes dans un très bref délai d'un volume important d'heures d'appui. Ainsi les 240 heures par commune pendant les 12 mois de la phase de la convention initiale représentent le travail de plus de 20 personnes occupées à plein temps. Les 360 heures prévues par an par la suite, représentent plus de 34 personnes occupées à plein temps. Ceci va plus que tripler les capacités de travail disponible actuellement au niveau de l'effectif des agents du ministère du Logement pour accompagner les communes. Les ateliers et discussions avec les communes ont permis d'écouter les besoins des communes qui y ont participé. M. le Ministre renvoie en outre à l'article 10 du projet de loi pour davantage de précisions sur le ciblage des moyens en vue de la création de plus de logements abordables et plus particulièrement à la catégorie 3 des types de projets subventionnables permettant de financer en cas de besoin des ressources humaines supplémentaires.

Une question de M. Claude Haagen (LSAP) porte sur le statut (externe ou interne au personnel de la commune) du conseiller logement. Une commune pourra-t-elle faire le choix d'embaucher plusieurs conseillers logement à tâche partielle ?
M. le Ministre répond que le conseiller pourra être une personne interne ou externe à la commune. Il ne voit pas d'inconvénient à ce que ces personnes travaillent à tâche partielle. Par contre, il n'est pas possible d'avoir recours simultanément à un conseiller logement interne et externe.

M. Lies annonce que son groupe ne peut pas se montrer d'accord avec la version initiale du libellé de l'article 3.

M. Roy Reding (ADR) ne voit pas non plus en quoi le conseiller logement pourrait apporter une plus-value par rapport à la nécessité de créer davantage de logements abordables et se prononce contre l'article 3.

M. David Wagner préfèrerait que la mise en place d'un conseiller logement deviendrait une obligation pour toutes les communes et non seulement celles qui adhéreront au Pacte logement. L'orateur est d'accord avec M. Eicher pour dire que davantage d'obligations devront aller de pair avec davantage de moyens mis à disposition des communes.

M. Max Hahn est convaincu que le conseiller logement présente l'innovation la plus importante du Pacte logement 2.0. Les communes manquent crucialement de savoir, de moyens et d'outils pour pouvoir se concentrer sur la création de logements abordables.

L'amendement proposé par le groupe CSV n'est soutenu que par les seuls députés du groupe CSV et n'est donc pas retenu.

Au vu de ce qui précède, la commission du Logement, dans sa majorité (les députés du CSV et M. Reding sont contre, M. Wagner s'abstient), décide d'amender l'article 3 du projet de loi comme suit :

1° Au paragraphe 1er, alinéa 1er les termes « ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre » » sont insérés *in fine*.

2° Au paragraphe 1er, alinéa 2, les termes « Dans le cadre de l'exécution de la convention, » sont insérés au début de la 2e phrase.

3° Au paragraphe 1er, alinéa 2, les termes « l'appui » sont remplacés par ceux de « le soutien technique et administratif ».

4° Au paragraphe 2, les termes « Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois » sont remplacés par ceux de « Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2. »

Commentaire

Le présent amendement entend répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021. Il précise l'étendue et le fonctionnement de la collaboration entre la commune et le conseiller logement. En outre, il est précisé que le conseiller logement apporte son soutien technique et administratif à la Commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

Par ailleurs, les modalités de prorogation de la Convention initiale ont été supprimées de l'article et seront intégrées dans l'article 5 du projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Dans sa version amendée, l'article 3 se lit comme suit :

« Art. 3 - La Convention initiale

(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre ».

La Convention initiale donne droit à la commune à une participation financière aux prestations du Conseiller logement. Dans le cadre de l'exécution de la convention, la commune s'engage à élaborer avec ~~l'appui~~ le soutien technique et administratif du Conseiller logement un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement.

(2) La Convention initiale est établie pour une durée de douze mois. ~~Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.~~ Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2.
La Convention initiale prend fin de plein droit au moment de la signature d'une Convention de mise en œuvre. »

Article 4

L'article 4 définit la Convention de mise en œuvre. Elle prendra fin au plus tard le 31 décembre 2032.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de définir, au paragraphe 1er de l'article sous revue, la notion de « Convention de mise en œuvre », tel qu'annoncé par l'article 2.

Aux termes du paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article sous avis, la commune ayant conclu une convention de mise en œuvre « s'engage à contribuer aux objectifs ». Le Conseil d'Etat est à s'interroger sur la portée de cette contribution de la commune qui reste peu précise. Il préférerait l'expression «s'engage à mettre en œuvre le Programme d'action local logement».

Le paragraphe 2 de l'article sous examen prévoit que « [l]a commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement ». Les auteurs indiquent au commentaire des articles que pour rédiger ce bilan annuel, la commune et le Conseiller logement utiliseront l'outil informatique mis à leur disposition par l'Etat. L'article sous examen, qui devrait suffire en lui-même, ne le précise pourtant pas. En revanche, la précision est apportée par l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet. Le Conseil d'Etat suggère, pour faciliter la lisibilité de la loi en projet sous examen, de préciser le recours à cet outil informatique pour l'établissement du bilan annuel à l'endroit de l'article sous examen, et de ne mentionner à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, que le recours à cet outil au regard du Programme d'action local logement.

Il est précisé au paragraphe 3, alinéa 1er, de l'article sous revue, que les contractants peuvent mettre un terme à la convention de mise en œuvre « en cas de faute grave d'une des parties

» et, à l'alinéa 2, qu'une « faute grave » de la commune la prive des droits à la participation financière de l'État.
Cependant, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'adapter les alinéas sous revue à la terminologie employée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en se référant à la « faute grave dans l'exécution du contrat ».

Propositions d'amendements présentées par le groupe CSV

Le paragraphe 1er de l'article 4 est modifié comme suit :
« Art. 4 – La Convention de mise en œuvre
(1) Toute commune peut conclure une Convention de mise en œuvre qui fait référence au « programme de construction d'ensembles » avec l'Etat représenté par le ministre.

Le paragraphe 2 de l'article 4 serait à supprimer.

Discussion

M. Lies, après avoir présenté les propositions d'amendements ci-dessus, annonce que son groupe ne soutient pas le texte gouvernemental. La mission du conseiller logement n'est pas suffisamment précise. Il faut craindre que les conseillers ministériels soient confrontés à un nombre important de demandes de la part des communes.

Les représentants gouvernementaux expliquent en outre que la phase de planification du programme de construction d'ensembles n'existe plus dans son modèle initial.

Propositions d'amendements

L'article 4 du projet de loi est amendé comme suit :

1° Au paragraphe 1er, dernier alinéa, dernière phrase, les termes « à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de » sont remplacés par ceux de « à mettre en œuvre ».

2° Le paragraphe 2 est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :
« La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel. ».

3° Au paragraphe 3, alinéa 1er, dernière phrase, les termes « d'une des parties » sont remplacés par ceux de « commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention ».

Commentaire

Le présent amendement entend répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat et précise, pour faciliter la lisibilité de la loi en projet, le recours à l'outil informatique pour l'établissement du bilan annuel dans l'article 4 du projet de loi.

Par ailleurs, cet amendement donne suite à l'observation du Conseil d'Etat et adapte la terminologie de « en cas de faute grave d'une des parties » à la terminologie employée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en introduisant dans le projet de loi l'expression « faute grave dans l'exécution du contrat ».

La Commission du Logement décide, dans sa majorité, de retenir le texte amendé qui suit (avec les abstentions du groupe CSV).

« Art. 4 - La Convention de mise en œuvre

(1) Toute commune dont le Programme d'action local logement a été adopté par le Conseil communal peut conclure une Convention de mise en œuvre avec l'État représenté par le ministre.

La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'État aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage ~~à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de~~ à mettre en œuvre son Programme d'action local logement.

(2) La commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement. Le bilan indique également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État et comprend un décompte financier par projet.

Ce bilan est établi au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le premier bilan à établir peut couvrir la période s'écoulant entre le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre et le 31 décembre de l'année subséquente.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel.

(3) La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. Avant cette date, les contractants peuvent mettre un terme à la convention d'un commun accord ou en cas de faute grave commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention ~~d'une des parties~~.

En cas de résiliation de la Convention de mise en œuvre pour faute grave dans le chef de la commune, la commune perd le droit à la participation financière de l'État aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement, pour le montant non encore utilisé de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7. »

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

La prochaine réunion relative au projet de loi 7648 est prévue pour le 1er avril 2021 à 10.30 heures.

* * *

Luxembourg, le 31 mars 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

08

Session ordinaire 2020-2021

FC/CE

P.V. LOG 08
P.V. AIEFH 08

Commission du Logement

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

   - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
   - Présentation du projet de loi
   - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. Charles Margue remplaçant M. François Benoy, Mme Octavie Modert remplaçant M. Félix Eischen, M. Roy Reding, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Charles Margue remplaçant M. François Benoy, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

remplaçant M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre du Logement
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Diane Dupont, M. Michel Foehr, M. Jérôme Krier, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement
M. Frank Goeders, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, du groupe parlementaire « déi Gréng »

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

Mme Lydie Polfer, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 février 2021

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

2. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

a) Désignation d'un(e) rapporteur/rapportrice

Mme la Présidente Semiray Ahmedova est désignée rapportrice du projet de loi sous rubrique.

b) Présentation du projet de loi

La commission constate qu'une présentation sommaire avait lieu le 20 juillet 2020. Le projet de loi fut déposé le 7 août 2020. Il s'agit dès lors d'examiner le texte en détail et d'analyser les propositions d'amendements transmises aux députés avant la présente réunion. Au besoin, si les réunions prévues pour le 1er et le 2 avril s'avéraient insuffisantes, la commission continuera ses travaux relatifs au projet de loi 7648 après les vacances de Pâques.

Le projet de loi sous avis ayant pour objet l'introduction du « Pacte logement 2.0 » fixe les objectifs à l'horizon 2032 et présente une nouvelle approche pour la politique du logement au niveau communal.
Il a pour objet de prendre le relais du « Pacte logement 1.0 » qui vient à échéance à la fin de l'année 2020.
L'objectif principal du projet de loi est de soutenir les communes comme partenaire central du Gouvernement dans le développement du parc de logements, notamment celui des logements abordables. En effet, c'est essentiellement dans ce dernier domaine que les auteurs constatent que le « Pacte logement 1.0 » a failli : seulement 2,2 pour cent des dépenses ayant soutenu directement la création de logements. L'idée des auteurs est donc de réorienter, par le biais du « Pacte logement 2.0 », les moyens financiers pour soutenir le développement de logements abordables, de préférence locatifs et en main publique. Le projet de loi sous avis vise en particulier à contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables au niveau communal et à la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant au niveau communal.

Historique

M. le Ministre du Logement présente une rétrospective sur la genèse du Pacte Logement 2.0 et les interactions avec les communes.

La signature de la déclaration d'intention en vue de l'élaboration d'un nouveau concept Pacte Logement remonte au 16 novembre 2015. Les partenaires (le Ministère du Logement, le Ministère de l'Intérieur et le Syvicol) déclarent leur intention de collaborer étroitement dans le domaine du logement et de l'habitat. Un nouveau groupe de travail interministériel (GT) est créé pour préparer un nouveau concept « Pacte Logement ». Ce groupe de travail comprend des représentants du Ministère du Logement, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (Département de l'Aménagement du territoire) et du Syvicol. Le Ministère du Logement s'engage à intégrer les communes dans les réflexions de la politique du logement.

Entre juin et septembre 2016, les communes sont invitées par questionnaire à porter une analyse critique sur le Pacte logement 1.0 et sur les futures démarches dans le cadre de la refonte du Pacte logement. Au total 58 communes ont répondu à ce questionnaire.
Lors de la Semaine nationale du logement (en octobre 2016), le ministère du Logement a organisé la deuxième édition de la Journée des communes, en partenariat avec le Syvicol. Cette journée a essentiellement porté sur les attentes du nouveau concept Pacte logement en vue de faire face aux nombreux défis socio-économiques qui se posent dans le cadre du développement du Luxembourg. Au total plus de 70 représentants communaux ont participé à la Journée des Communes.
Le GT s'est réuni quatre fois en 2016.

En 2017, le GT s'est réuni cinq fois. Il a élaboré une synthèse des déclarations principales des communes sous le titre « Quo vadis Pacte Logement 2.0? »[1]. Le GT a également préparé un cahier des charges pour faire élaborer un catalogue de mesures intégrant une échelle de

[1] http://pacte-logement.lu/IMG/uploads/files/06-2017_Pacte-Logement_synthese-questionnaireJDC_version-definitive.pdf

pondération et un système de certification destinés à orienter les communes vers une politique favorisant la création de logements qualitatifs et durables.
En juillet 2017, le GT Pacte Logement 2.0 a été mis en suspens sur décision ministérielle.

En 2018, le GT s'est réuni deux fois et a organisé un atelier servant de lieu d'change pour discuter avec les membres du GT sur les objectifs potentiels du futur Pacte Logement 2.0, les mesures pour orienter les communes efficacement vers une politique favorisant la création de logements à entamer au niveau communal ainsi que les problématiques et enjeux à résoudre au niveau national.

En juin et juillet 2019 sont organisés six ateliers régionaux interactifs permettant une discussion approfondie autour de la politique du logement au niveau communal - en présence de la Ministre du Logement, la Ministre de l'Intérieur ainsi que d'environ 200 élus et agents représentant 78 communes. L'objectif des ateliers était de rassembler les idées et expériences des communes et de développer des projets et mesures concrets dans l'intérêt de la création de logements abordables de qualité. Au cours de l'année 2019, le GT s'est réuni trois fois.

Août 2020 : Dépôt du projet de loi du nouveau Pacte logement à la Chambre des députés (dossier parlementaire 7648).
Octobre 2020 : Le ministère du Logement, en collaboration avec le Syvicol, a organisé la 4e édition de la Journée des communes, qui s'est déroulée dans le cadre de la Semaine nationale du logement. La rencontre, entièrement dédiée au Pacte Logement 2.0., comprenait une table ronde au cours de laquelle les éléments-clés du soutien futur aux communes pour stimuler davantage la création de logements abordables ont pu être discutés.
A partir de septembre 2020 se déroule la phase « test » : deux communes et un syndicat intercommunal participent à un test de mise en place du nouveau Pacte logement, ce qui a permis d'adapter le dispositif suite aux expériences acquises.
Les objectifs de cette « phase test » étaient d'élaborer avec les communes un Programme d'action local logement (PAL), de préciser les attentes par rapport au Conseiller logement et d'identifier toutes les questions ouvertes par rapport à l'avant-projet de loi du nouveau Pacte logement.
Le GT s'est réuni cinq fois en 2020 (« Jours Fixes »). Plusieurs échanges de documents ont eu lieu par voie électronique.

En février 2021, le Ministère du Logement, en coopération avec le Ministère de l'Intérieur et le Syvicol, ont invité à des webinaires. Deux « Webinaires » ont porté sur la mobilisation des communes au Pacte Logement 2.0. Lors de cet atelier a été discuté en détail le fonctionnement du Pacte logement, notamment lors de sa phase initiale.
Plus de 200 personnes ont participé en visioconférence les 1er et 2 février 2021 à deux réunions d'information sur le Pacte Logement 2.0.

<u>Présentation du projet de loi article par article</u>

Article 1er

Cet article instaure le Pacte Logement et énonce les objectifs des participations financières de l'Etat pour des projets mis en œuvre par les communes.

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que l'article énumère les objectifs du programme de coopération intitulé « Pacte logement » qui revêtent un apport normatif dans la mesure où il y est fait référence tout au long de la loi en projet. Or, les termes utilisés ne font pas l'objet d'une définition dans la loi en projet sous avis, et sont, aux yeux du Conseil d'État, empreints de subjectivité et d'ambiguïté, de sorte qu'il est obligé de formuler une opposition formelle à cet égard pour des raisons de sécurité juridique.

Au paragraphe 1er, lettre a), est utilisé le concept de « logement abordable » qui fait l'objet d'une définition à l'article 10 du projet de loi sous avis. L'article 10 en question vise à introduire un article 29bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en précisant le concept du logement abordable par renvoi aux « logements à coût modéré » au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Les notions de « logement abordable » et de « logement à coût modéré » peuvent être comprises, a priori, comme synonymes. Le Conseil d'État rappelle qu'il ne convient pas de multiplier les termes juridiques au regard d'un même concept, mais de définir les concepts juridiques de manière précise et sans équivoque.

Le Conseil d'Etat constate à l'examen de l'article 12 de la loi en projet que les deux notions précitées visent en réalité deux concepts différents. Il comprend que la notion de « logement abordable » ajoute l'État à la liste des promoteurs publics prévue par la loi précitée du 25 février 1979. Si telle est effectivement l'intention des auteurs, le Conseil d'État les invite à préciser ce point clairement dans la définition à donner, pour également souligner ainsi l'intérêt d'utiliser deux notions similaires.

Encore au paragraphe 1er, lettre a), il y a lieu de s'interroger sur la portée de la mention du caractère « durable » des logements. Si le concept du logement durable apparaît à plusieurs reprises dans le projet de loi sous examen, il n'y fait pas l'objet d'une définition. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de se référer à la définition de « logement durable » qui figure à l'article 14octies de la loi précitée du 25 février 1979. Quant au paragraphe 1er, lettre b), le Conseil d'Etat constate que la notion de « potentiel foncier » est floue et prête à équivoque, tout comme celle de « qualité résidentielle », utilisée à la lettre c) du même paragraphe. Si plusieurs articles de la loi en projet sous avis se réfèrent à ces deux notions, celles-ci ne font l'objet d'aucune définition ni dans la loi en projet ni dans d'autres lois. Même si le lecteur peut avoir une idée de ce qui est éventuellement visé par les auteurs, il s'agira toujours d'un concept très subjectif.

En raison de l'insécurité juridique générée par l'imprécision des objectifs auxquels renvoient notamment les articles 3 à 5 de la loi en projet, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi en projet sous avis. Au cas où les auteurs du texte sous avis entendaient formuler des objectifs au regard des conventions conclues entre l'État et les communes ou au regard du programme d'action local logement à établir, il conviendrait d'abord de définir ces objectifs et, ensuite, de les inscrire, de manière claire et précise, dans les dispositions concernées, chaque fois que cela est de mise.

En vertu du paragraphe 2, les participations financières de l'État aux communes sont autorisées afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris au paragraphe 1er. Au vu des

critiques avancées au regard dudit paragraphe, il convient d'adapter la disposition sous avis en ce sens.

La commission parlementaire est à l'unanimité d'accord pour garder l'article 1er inchangé et d'adapter l'article 2.

« Art. 1er - Le Pacte logement

(1) Il est instauré un programme de coopération, ci-après désigné par le « Pacte logement », entre l'État et les communes ayant comme objectifs :

a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;
c) d'améliorer la qualité résidentielle.

(2) L'État est autorisé à accorder des participations financières aux communes afin de contribuer à la réalisation des objectifs repris sous le paragraphe 1er.

(3) Le Pacte logement prend fin au 31 décembre 2032. »

Article 2

Cet article définit certains termes et expressions utilisés dans la future loi.

Le Conseil d'Etat critique que le texte se borne à renvoyer aux articles 3 à 6 du projet de loi et estime qu'il est dénué de valeur normative et qu'il est superfétatoire et peut être omis.

Pour ce qui est de la définition du terme « ministre », le Conseil d'Etat propose qu'elle puisse être intégrée dans l'article 3.

Amendement 1

Il est proposé de remplacer, à l'article 2 du projet de loi, les points 1 à 5 par le libellé suivant :

« 1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14octies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ou sous-occupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle. »

Commentaire

Le présent amendement entend répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat à l'égard des articles 1er et 2 du projet initial. Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat avait demandé de définir les termes utilisés dans le projet de loi et notamment ceux repris dans la formulation des objectifs du Pacte Logement 2.0. Ainsi, en ajoutant des définitions précises à l'article 2, le texte de loi en projet apporte la sécurité juridique nécessaire tel que demandé par le Conseil d'Etat.

Sont ainsi définies les notions de « logement durable », « potentiel foncier », « potentiel résidentiel existant » et « qualité résidentielle ». La définition de « logement abordable » a déjà été introduite dans le texte du projet de loi dans le cadre d'un amendement gouvernemental.

En ce qui concerne la qualité résidentielle, celle-ci se compose de la qualité résidentielle des logements et de la qualité résidentielle de l'habitat. La qualité résidentielle des logements est déterminée par des critères d'habitabilité et de salubrité tels qu'ils sont fixés dans la loi du 20 décembre 2019 précitée. La qualité résidentielle de l'habitat est déterminée par la fonctionnalité et l'attractivité des espaces publics et privés à proximité des logements. Les dimensions constitutives sont :

- la dimension environnementale et écologique, c'est-à-dire le calme, la qualité de l'air, le microclimat ou encore l'absence de nuisances ;
- la dimension sociale et culturelle, c'est-à-dire les interactions sociales, la sécurité, la qualité urbanistique du quartier ;
- la dimension infrastructurelle, c'est-à-dire la qualité et la proximité des équipements publics et de sports et de loisirs ainsi que de services et de commerces.

Le présent amendement tient également déjà compte de l'amendement gouvernemental du 25 mars 2021.

La commission parlementaire, dans sa majorité, décide d'adopter l'amendement ci-dessus. La proposition d'amendement du groupe CSV est rejetée.

L'article 2 tel qu'amendé, prend la teneur suivante :

Art. 2 – Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

~~1° « ministre » : le ministre ayant le Logement dans ses attributions ;~~
~~2° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7*bis* de la même loi ;~~
~~3° « Convention initiale » : la convention telle que définie à l'article 3 ;~~
~~4° « Convention de mise en œuvre » : la convention telle que définie à l'article 4 ;~~
~~5° « Programme d'action local logement » : le programme d'action tel que défini à l'article 5 ;~~
~~6° « Conseiller logement » : le conseiller tel que défini à l'article 6.~~

1° « logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi ;

2° « logement durable » : les logements répondant aux critères de durabilité conformément à l'article 14*octies* de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

3° « potentiel foncier » : les terrains disponibles pour le développement de l'habitat dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément aux plans d'aménagement généraux communaux en vigueur ;

4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés ou sous-occupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

5° « qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurelle. »

Discussion

M. Marc Lies (CSV) critique la manière de procéder de la commission. Il aurait préféré que la Commission du Logement procède à une analyse plus approfondie des différents articles et des critiques du Conseil d'Etat.

M. Lies apporte une critique relative à la terminologie choisie à l'article 1er. Un but avéré de la nouvelle loi en projet est « d'améliorer la qualité résidentielle » (cf. article 1er, paragraphe (1), point c)). M. Lies trouve que la terminologie « qualité résidentielle » manque de précision et permettrait d'accepter ou de refuser des conventions avec des communes au gré de la volonté ministérielle.

Monsieur le Ministre répond que la terminologie a pour but d'indiquer des principes généraux auxquels les communes sont invitées à s'orienter. Il ne s'agit dès lors pas d'une condition nécessaire à remplir pour pouvoir bénéficier d'une convention.

M. Lies a peine à saisir la différence entre un « programme d'action local Logement » tel que mentionné à l'article 3 et la mise en œuvre du Pacte Logement (national). M. Lies renvoie à la série d'amendements proposés par le CSV. Le groupe parlementaire demande la suppression de l'article 2 et une modification de l'article 3 dont le paragraphe 1er serait modifié comme suit :
« Art. 3 – La Convention initiale
(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre. La commune s'engage à augmenter l'offre de logements abordables. »

M. le Ministre répond que le Pacte Logement est un instrument complexe qui enchaîne sur plusieurs mesures gouvernementales, dont la mise en place du Fonds spécial qui remplace l'ancien Programme des constructions d'ensemble et qui est un outil de financement direct de logements abordables à distinguer du « programme d'action local Logement » qui sera plutôt une stratégie communale.

M. Lies réplique que l'intérêt des travaux parlementaires serait justement d'analyser toutes les implications de la nouvelle loi sur les autres législations existantes en matière d'aide au logement, y compris les règlements d'exécution.
Mme la Présidente propose que les questions soient abordées au niveau des articles du projet où il y est fait référence.

Article 3

Cet article définit la Convention initiale et ses modalités. Une commune qui souhaite adhérer au Pacte Logement et bénéficier d'une participation financière aux prestations d'un Conseiller logement doit la signer. Elle est établie pour une durée maximale de douze mois et est renouvelable une fois.

Le Conseil d'Etat avait proposé d'omettre l'article 2 et de préciser au paragraphe 1er, alinéa 1er, de l'article 3 que l'Etat est représenté par le « ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après « ministre » ».

La commission parlementaire donne suite à cette suggestion.

Le Conseil d'Etat avait critiqué une formulation figurant au paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 3. Le Programme d'action local logement est élaboré par la commune « avec l'appui » du Conseiller logement, sans que cette collaboration soit autrement précisée. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser l'étendue et le fonctionnement de cette collaboration.

Par ailleurs, au paragraphe 2, alinéa 1er, le Conseil d'État s'interroge sur la matérialisation de l'accord de l'Etat à la prorogation de la convention initiale, et demande aux auteurs d'en spécifier les modalités pratiques.

Discussion

M. Lies apporte des précisions sur un amendement que le groupe CSV propose. Il est en effet suggéré de modifier le paragraphe 1er de l'article 3 comme suit :
« Art. 3 – La Convention initiale
(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre. La commune s'engage à augmenter l'offre de logements abordables. »

Le groupe CSV estime que le rôle du Conseiller logement ne va pas assez loin. Il serait utile de mettre en place des experts capables d'accompagner les communes dans toutes les étapes de création de logements abordables.

M. David Wagner (déi Lénk) est d'accord pour dire que le Pacte Logement 2.0 constitue un progrès par rapport à sa première version. L'orateur considère cependant qu'il n'est pas suffisamment contraignant et ne permettra probablement pas de résoudre les problèmes du manque de logements abordables qui deviennent de plus en plus aigus.
M. Wagner se demande si des communes de petite taille et disposant de moins de moyens que les grandes agglomérations pourront tirer pleinement profit du conseiller logement.

M. Emile Eicher (CSV) rend attentif au fait qu'un renforcement du rôle des communes se rapproche dangereusement d'une contrainte. Si telle est la volonté politique, il faudrait le dire clairement. Si les communes sont chargées de nouvelles missions, il faudra prévoir les moyens pour leur permettre de jouer ce rôle et de se donner les outils adéquats.

M. le Ministre informe que le Gouvernement a fait le choix retenu afin de pouvoir doter les communes dans un très bref délai d'un volume important d'heures d'appui. Ainsi les 240 heures par commune pendant les 12 mois de la phase de la convention initiale représentent le travail de plus de 20 personnes occupées à plein temps. Les 360 heures prévues par an par la suite, représentent plus de 34 personnes occupées à plein temps. Ceci va plus que tripler les capacités de travail disponible actuellement au niveau de l'effectif des agents du ministère du Logement pour accompagner les communes. Les ateliers et discussions avec les communes ont permis d'écouter les besoins des communes qui y ont participé. M. le Ministre renvoie en outre à l'article 10 du projet de loi pour davantage de précisions sur le ciblage des moyens en vue de la création de plus de logements abordables et plus particulièrement à la catégorie 3 des types de projets subventionnables permettant de financer en cas de besoin des ressources humaines supplémentaires.

Une question de M. Claude Haagen (LSAP) porte sur le statut (externe ou interne au personnel de la commune) du conseiller logement. Une commune pourra-t-elle faire le choix d'embaucher plusieurs conseillers logement à tâche partielle ?
M. le Ministre répond que le conseiller pourra être une personne interne ou externe à la commune. Il ne voit pas d'inconvénient à ce que ces personnes travaillent à tâche partielle. Par contre, il n'est pas possible d'avoir recours simultanément à un conseiller logement interne et externe.

M. Lies annonce que son groupe ne peut pas se montrer d'accord avec la version initiale du libellé de l'article 3.

M. Roy Reding (ADR) ne voit pas non plus en quoi le conseiller logement pourrait apporter une plus-value par rapport à la nécessité de créer davantage de logements abordables et se prononce contre l'article 3.

M. David Wagner préfèrerait que la mise en place d'un conseiller logement deviendrait une obligation pour toutes les communes et non seulement celles qui adhéreront au Pacte logement. L'orateur est d'accord avec M. Eicher pour dire que davantage d'obligations devront aller de pair avec davantage de moyens mis à disposition des communes.

M. Max Hahn est convaincu que le conseiller logement présente l'innovation la plus importante du Pacte logement 2.0. Les communes manquent crucialement de savoir, de moyens et d'outils pour pouvoir se concentrer sur la création de logements abordables.

L'amendement proposé par le groupe CSV n'est soutenu que par les seuls députés du groupe CSV et n'est donc pas retenu.

Au vu de ce qui précède, la commission du Logement, dans sa majorité (les députés du CSV et M. Reding sont contre, M. Wagner s'abstient), décide d'amender l'article 3 du projet de loi comme suit :

1° Au paragraphe 1er, alinéa 1er les termes « ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre » » sont insérés *in fine*.

2° Au paragraphe 1er, alinéa 2, les termes « Dans le cadre de l'exécution de la convention, » sont insérés au début de la 2e phrase.

3° Au paragraphe 1er, alinéa 2, les termes « l'appui » sont remplacés par ceux de « le soutien technique et administratif ».

4° Au paragraphe 2, les termes « Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois » sont remplacés par ceux de « Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2. »

Commentaire

Le présent amendement entend répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021. Il précise l'étendue et le fonctionnement de la collaboration entre la commune et le conseiller logement. En outre, il est précisé que le conseiller logement apporte son soutien technique et administratif à la Commune dans l'élaboration du Programme d'action local logement.

Par ailleurs, les modalités de prorogation de la Convention initiale ont été supprimées de l'article et seront intégrées dans l'article 5 du projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Dans sa version amendée, l'article 3 se lit comme suit :

« Art. 3 - La Convention initiale

(1) Toute commune peut conclure une Convention initiale avec l'État représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre ».

La Convention initiale donne droit à la commune à une participation financière aux prestations du Conseiller logement. Dans le cadre de l'exécution de la convention, la commune s'engage à élaborer avec ~~l'appui~~ le soutien technique et administratif du Conseiller logement un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement.

(2) La Convention initiale est établie pour une durée de douze mois. ~~Elle peut être prorogée une fois d'un commun accord sur demande motivée de la commune pour une nouvelle durée maximale de douze mois.~~ Elle peut être prorogée conformément à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2.
La Convention initiale prend fin de plein droit au moment de la signature d'une Convention de mise en œuvre. »

Article 4

L'article 4 définit la Convention de mise en œuvre. Elle prendra fin au plus tard le 31 décembre 2032.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de définir, au paragraphe 1er de l'article sous revue, la notion de « Convention de mise en œuvre », tel qu'annoncé par l'article 2.

Aux termes du paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article sous avis, la commune ayant conclu une convention de mise en œuvre « s'engage à contribuer aux objectifs ». Le Conseil d'Etat est à s'interroger sur la portée de cette contribution de la commune qui reste peu précise. Il préférerait l'expression «s'engage à mettre en œuvre le Programme d'action local logement».

Le paragraphe 2 de l'article sous examen prévoit que « [l]a commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement ». Les auteurs indiquent au commentaire des articles que pour rédiger ce bilan annuel, la commune et le Conseiller logement utiliseront l'outil informatique mis à leur disposition par l'Etat. L'article sous examen, qui devrait suffire en lui-même, ne le précise pourtant pas. En revanche, la précision est apportée par l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet. Le Conseil d'Etat suggère, pour faciliter la lisibilité de la loi en projet sous examen, de préciser le recours à cet outil informatique pour l'établissement du bilan annuel à l'endroit de l'article sous examen, et de ne mentionner à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, que le recours à cet outil au regard du Programme d'action local logement.

Il est précisé au paragraphe 3, alinéa 1er, de l'article sous revue, que les contractants peuvent mettre un terme à la convention de mise en œuvre « en cas de faute grave d'une des parties

» et, à l'alinéa 2, qu'une « faute grave » de la commune la prive des droits à la participation financière de l'État.
Cependant, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'adapter les alinéas sous revue à la terminologie employée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en se référant à la « faute grave dans l'exécution du contrat ».

Propositions d'amendements présentées par le groupe CSV

Le paragraphe 1er de l'article 4 est modifié comme suit :
« Art. 4 – La Convention de mise en œuvre
(1) Toute commune peut conclure une Convention de mise en œuvre qui fait référence au « programme de construction d'ensembles » avec l'Etat représenté par le ministre.

Le paragraphe 2 de l'article 4 serait à supprimer.

Discussion

M. Lies, après avoir présenté les propositions d'amendements ci-dessus, annonce que son groupe ne soutient pas le texte gouvernemental. La mission du conseiller logement n'est pas suffisamment précise. Il faut craindre que les conseillers ministériels soient confrontés à un nombre important de demandes de la part des communes.

Les représentants gouvernementaux expliquent en outre que la phase de planification du programme de construction d'ensembles n'existe plus dans son modèle initial.

Propositions d'amendements

L'article 4 du projet de loi est amendé comme suit :

1° Au paragraphe 1er, dernier alinéa, dernière phrase, les termes « à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de » sont remplacés par ceux de « à mettre en œuvre ».

2° Le paragraphe 2 est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :
« La commune et le conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel. ».

3° Au paragraphe 3, alinéa 1er, dernière phrase, les termes « d'une des parties » sont remplacés par ceux de « commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention ».

Commentaire

Le présent amendement entend répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat et précise, pour faciliter la lisibilité de la loi en projet, le recours à l'outil informatique pour l'établissement du bilan annuel dans l'article 4 du projet de loi.

Par ailleurs, cet amendement donne suite à l'observation du Conseil d'Etat et adapte la terminologie de « en cas de faute grave d'une des parties » à la terminologie employée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en introduisant dans le projet de loi l'expression « faute grave dans l'exécution du contrat ».

La Commission du Logement décide, dans sa majorité, de retenir le texte amendé qui suit (avec les abstentions du groupe CSV).

« Art. 4 - La Convention de mise en œuvre

(1) Toute commune dont le Programme d'action local logement a été adopté par le Conseil communal peut conclure une Convention de mise en œuvre avec l'État représenté par le ministre.

La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'État aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage ~~à contribuer aux objectifs du Pacte logement par la réalisation de~~ à mettre en œuvre son Programme d'action local logement.

(2) La commune établit avec l'appui du Conseiller logement, un bilan annuel présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action local logement. Le bilan indique également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État et comprend un décompte financier par projet.

Ce bilan est établi au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Le premier bilan à établir peut couvrir la période s'écoulant entre le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre et le 31 décembre de l'année subséquente.

La commune et le Conseiller logement utilisent l'outil informatique mis à disposition par l'État pour établir le bilan annuel.

(3) La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. Avant cette date, les contractants peuvent mettre un terme à la convention d'un commun accord ou en cas de faute grave commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention ~~d'une des parties~~.

En cas de résiliation de la Convention de mise en œuvre pour faute grave dans le chef de la commune, la commune perd le droit à la participation financière de l'État aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement, pour le montant non encore utilisé de sa dotation financière telle que prévue à l'article 7. »

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

La prochaine réunion relative au projet de loi 7648 est prévue pour le 1er avril 2021 à 10.30 heures.

* * *

Luxembourg, le 31 mars 2021

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

Document écrit de dépot

I-2020-O-λ-6611-01 (n°3594)

Dépôt :

Groupes politiques DP – déi gréng – LSAP

Luxembourg, le 14 juillet 2021

Dépôt : λ. François Benoy
P2 #648

7

MOTION

Soutenir l'envol du Pacte Logement 2.0

La Chambre des Député-e-s,

considérant,

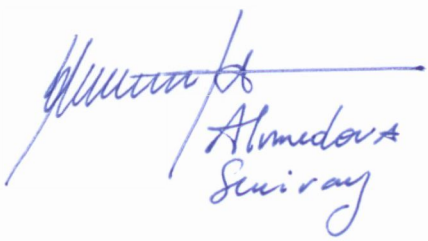
a) la situation tendue du marché de l'immobilier résidentiel, à savoir l'évolution des prix et la pénurie de logements à prix abordables et partant les difficultés croissantes pour un nombre important de personnes à se loger à des prix abordables ;
b) la perspective d'accroissement sensible de la population et partant l'accroissement de la demande en logements à prix et à loyers abordables ;
c) les objectifs du Pacte Logement 2.0 :
   - d'augmenter l'offre de logements abordables et durables,
   - de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant,
   - d'améliorer la qualité résidentielle ;
d) le rôle clef qui revient aux communes lors du développement de nouveaux quartiers résidentiels, de la densification des quartiers existants, de l'identification et de la mobilisation des logements inoccupés, de l'amélioration continue de la qualité résidentielle ;

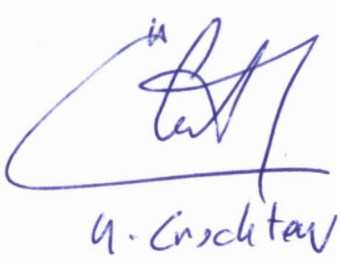
invite le Gouvernement,

a) à prévoir les moyens budgétaires nécessaires à la réalisation des objectifs du pacte logement 2.0;
b) à renforcer le rôle des promoteurs publics nationaux, à savoir le Fonds du Logement et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché afin qu'ils puissent répondre aux attentes des communes lors de la mise en œuvre des dispositions du nouvel article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal ;
c) à mettre à disposition des promoteurs publics les ressources nécessaires afin qu'ils puissent donner un appui concret aux communes pour le développement des logements prévus à l'article 29bis précité et pour la gestion locative de ces logements locatifs abordables ;

d) à mettre à disposition de la cellule d'évaluation du ministère de l'Intérieur les ressources nécessaires afin qu'elle puisse donner un appui efficace aux communes tout au long du la procédure de mise en place d'un plan d'aménagement particulier ;
e) à assurer un accompagnement adéquat pour les communes lors de la phase d'élaboration et la mise en œuvre du « Programme d'Action local pour le Logement » à travers les conseillers logement et les ressources propres des ministères concernés ;
f) à assurer la mise en place à cet d'effet d'un réseau « conseiller logement » pouvant accompagner, en étroite concertation avec les services du Ministère du Logement et du Ministère de l'Intérieur, les communes dans leurs efforts de réaliser les objectifs du Pacte Logement 2.0 ;
g) à finaliser et à promouvoir l'analyse du potentiel de développement et une gestion active et stratégique du foncier communal, notamment en suivant la méthodologie « Raum+ », en vue de l'élaboration du « Programme d'action local pour le Logement » ;
h) à renforcer le conseil aux communes pour le développement de plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui répondent tant à la nécessité de réalisation de logements abordables que de quartiers résilients au réchauffement climatique ;
i) à analyser le développement d'autres outils nécessaires à une mobilisation du potentiel foncier comme par exemple une imposition nationale des logements inoccupés ;
j) à présenter chaque année, dans le cadre du débat à mener en Commission du Logement et au sein de la Chambre des Députés au sujet du rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds spécial de soutien au développement du logement, un rapport de mise en œuvre du Pacte logement 2.0 et un rapport financier des projets réalisés ;
k) à procéder, sur la base de ces bilans annuels, à une évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du Pacte logement 2.0 et de son impact financier, devant être présentée avant la fin de l'année 2025.

Signatures :





7648

JOURNAL OFFICIEL

DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

MÉMORIAL A

N° 631 du 20 août 2021

Loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant

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

Au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A - N° 624 du 18 août 2021, le point 4° de l'article 2 est à lire comme suit :

« 4° « potentiel résidentiel existant » : les logements inoccupés existants ainsi que les terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

»

au lieu de :

« 4° « potentiel résidentiel existant » : conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant ;

»