



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 7856

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

Date de dépôt : 08-07-2021  
Auteur(s) : Monsieur Marc Lies, Député

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
08-07-2021	Déposé	7856/00	<u>3</u>
25-10-2021	Avis de la Chambre des Salariés (19.10.2021)	7856/01	<u>16</u>
01-02-2022	Avis de la Chambre de Commerce (21.1.2022)	7856/02	<u>23</u>
01-03-2022	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (28.2.2022) 2) Prise de position du Gouvernement	7856/03	<u>28</u>
24-03-2022	Commission du Logement Procès verbal ( 09 ) de la reunion du 24 mars 2022	09	<u>31</u>
17-04-2024	Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire Procès verbal ( 08 ) de la reunion du 17 avril 2024	08	<u>39</u>

7856/00

## N° 7856

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE LOI****modifiant la loi modifiée du 25 février 1979  
concernant l'aide au logement**

\* \* \*

*Dépôt: (Monsieur Marc Lies, Député): 8.7.2021***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	3
3) Commentaire des articles .....	6
4) Texte coordonné.....	9

\*

**EXPOSE DES MOTIFS****a) Le promoteur privé et le logement locatif**

Depuis plus de vingt ans, le Luxembourg doit faire face à une croissance démographique exceptionnelle, alors que l'augmentation de l'offre de logements reste très modérée. Dans ce contexte, la pénurie de logements abordables et de logements locatifs sociaux représente un des principaux défis auxquels est confronté le Luxembourg et qui touche de plus en plus de ménages.

Au cours des dernières années de nombreuses mesures ont été prises afin d'aider ces ménages à accéder à un logement. Or le nombre de logements pour les ménages à revenu modeste n'a pas pu être augmenté de manière satisfaisante. La politique devra donc assumer sa responsabilité et prendre des mesures supplémentaires pour affronter l'insuffisance persistante de logements abordables.

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement autorise l'État à encourager par des participations financières l'initiative de promoteurs publics comme privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Le but de ces participations financières est d'accroître l'offre de logements financièrement abordables afin de permettre aux ménages défavorisés ou à revenus modestes d'accéder à un logement décent.

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit des subventionnements étatiques pouvant atteindre jusqu'à soixante-quinze pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à la location qui sont créés par des promoteurs publics.

Selon les dispositions de l'article 15 de la loi modifiée du 25 février 1979, les promoteurs privés sont éligibles à une participation étatique pour l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que pour la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Or ils ne peuvent en réalité pas profiter de ces aides parce que le règlement grand-ducal prévu à l'alinéa 2 de l'article 16 de la loi susmentionnée qui devrait préciser les critères de définition des promoteurs privés fait jusqu'à présent défaut.

Or le besoin actuel en logements locatifs à bas loyer est énorme et les retards accumulés dans ce domaine ne peuvent être rattrapés sans une collaboration renforcée avec le secteur privé.

En effet, les pouvoirs publics ne disposant pas, à eux seuls, des ressources suffisantes pour investir massivement dans ce type de logement. Le Pacte Logement 2.0, dont l'objectif est de mettre plus de logements abordables en main publique en soutenant davantage les communes ne va pas non plus résoudre la problématique car les nouvelles dispositions risquent d'alourdir et de ralentir le développement d'un parc de logements locatifs abordables au niveau communal. Même le nouveau Fonds spécial de soutien au développement du logement qui est un programme de promotion de projets publics de grande ampleur pour le financement, par exemple, de logements sociaux ne contribue pas suffisamment à accroître rapidement et durablement l'offre de logements locatifs à loyer modéré.

Il est donc indispensable d'associer le secteur privé au développement de logements locatifs à loyer modéré. Il est important que les promoteurs privés qui font réaliser des projets subventionnés puissent également bénéficier des aides étatiques.

En effet, jusqu'à présent et faute de définition, les promoteurs privés sont exclus d'aides publiques pour l'acquisition et l'aménagement des terrains ainsi que pour la construction de logements sociaux destinés à la location. Or la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce et la Chambre Immobilière demandent depuis plusieurs années de mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques pour la construction ou l'acquisition de logements destinés à la location. A titre d'exemple, 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.

Le souhait de la Chambre des Métiers, de la Chambre de Commerce et de la Chambre immobilière est de voir s'ouvrir le marché du logement social locatif aux promoteurs privés, qui pourraient construire des logements à coûts modérés sur base de cahiers des charges préalablement établis. Le déploiement rapide de cette initiative serait crucial au vu de la pression sur le marché du logement.

La présente proposition de loi entend donner les critères de définition des promoteurs privés et par conséquent étendre le bénéfice des aides étatiques aux promoteurs privés qui investissent dans le logement locatif subventionné. L'octroi et l'importance des aides de l'État sont assortis d'une série de conditions et d'obligations qui reposent sur une convention à conclure avec le ministre ayant le logement dans ses attributions.

### **b) Gestion locative sociale**

Le concept de la gestion locative sociale a été mis en place en 2009 et poursuit deux objectifs majeurs, d'une part, la mobilisation de logements inoccupés et d'autre part, l'accès à des prix abordables à des ménages à faible revenu.

Actuellement la gestion locative sociale peut être mise en œuvre par toute fondation, association sans but lucratif ou société d'impact sociétal ayant pour objet social la promotion du logement, ainsi qu'aux promoteurs publics et aux offices sociaux.

Ces acteurs peuvent signer une convention de collaboration avec le ministère du Logement et par la suite louer à des loyers inférieurs aux prix affichés sur le marché privé des logements appartenant à des propriétaires privés pour les mettre à disposition des personnes ayant des difficultés à se loger.

Il est prévu d'élargir la gestion locative sociale aux promoteurs privés qui peuvent dorénavant recourir aux services d'un organisme exerçant la gestion locative sociale. Il s'agit d'une avancée importante pour l'augmentation de l'offre de logements locatifs abordables.

### **c) Divers**

Les offices sociaux font dorénavant partie de la liste des promoteurs publics.

Les taux d'aide de certaines aides étatiques sont revus à la hausse. De plus, une nouvelle aide est instaurée pour la rénovation et l'assainissement de logements locatifs qui font déjà partie du patrimoine des promoteurs publics et pour lesquels une aide a été allouée dans le cadre la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

En ce qui concerne la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains, la proposition de loi sous rubrique introduit une différenciation selon le degré de viabilisation des terrains et définit également les pourcentages maximaux éligibles à la participation financière pour ces terrains.

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Art. 1.–** L'alinéa 1 et 2 de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 est modifié comme suit :

**Art. 16.–** 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 **le Fonds du Logement et les offices sociaux.**

~~Les critères de définition des promoteurs privés au sens de la loi sont précisés par voie de règlement grand-ducal.~~

**Sont considérés comme promoteurs privés**

- les associations sans but lucratif,
- les fondations,
- le fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, les communautés religieuses ayant conclu une convention avec le Gouvernement,
- les hospices civils,
- les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal,
- les sociétés de droit privé,
- les personnes physiques ,

**qui s'engagent, par convention à établir avec le ministre ayant le logement dans ses attributions, à construire, ou à faire construire, des logements à coût modéré destinés à être loués.**

**La convention fixe les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat, les droits et les obligations du promoteur privé ainsi que les droits de contrôle de l'Etat.**

**Art. 2.–** Des modifications sont apportées à la fin de l'alinéa 1 de l'article 22. De plus sont ajoutés un nouveau point c) et d) à l'alinéa 2 de l'article 22 et le point a) et b) de l'alinéa 2 sont modifiés.

**Art. 22.–** La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains n'est accordée que si le promoteur est une commune, un syndicat de commune, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l'Etat, les communes ou syndicats de communes, détiennent la majorité des parts ~~ou le fonds pour le développement du logement et de l'habitat~~ **le Fonds du Logement et les offices sociaux.**

La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains peut se faire sous forme:

- a) soit d'une participation aux charges d'intérêt des emprunts contractés pour l'acquisition des ~~terrains de terrains situés dans une zone verte au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, de terrains dans le périmètre urbanisable dont les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général ne sont pas réalisés respectivement pour l'acquisition de terrains dans le périmètre urbanisable dont les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général sont réalisés,~~ sans que la subvention d'intérêt puisse dépasser cinq pour cent l'an et que le taux d'intérêt à supporter par le promoteur puisse être inférieur à trois pour cent l'an.

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

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

- b) soit d'une participation en capital pour l'acquisition de terrains situés dans une zone verte au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles à hauteur de maximum 50% d'une valeur de référence définie selon une expertise sur la valeur des fonds avant reclassement et selon le degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».**

- c) soit d'une participation en capital pour l'acquisition de terrains dans le périmètre urbanisable dont les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général ne sont pas réalisés, à hauteur de maximum 60% d'une valeur de référence définie par voie de règlement grand-ducal en fonction du degré de viabilisation du plan d'aménagement particulier et du degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».
- d) soit d'une participation en capital pour l'acquisition des terrains dans le périmètre urbanisable dont les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général sont réalisés, à hauteur de maximum 70% d'une valeur de référence définie par voie de règlement grand-ducal en fonction du degré de viabilisation du plan d'aménagement particulier et du degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » et du plan d'aménagement particulier « quartier existant ».

**Art. 3.-** . L'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 est modifié comme suit :

**Art. 27.-** L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de ~~soixante-quinze~~ **quatre-vingt** pour cent du prix de d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par autres les communes ou syndicats de communes, et jusqu'à ~~soixante-dix~~ **pour cent** du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par les promoteurs visés à l'article 16, alinéa 1 à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

**L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de quatre-vingt pour cent du prix de construction de logements destinés à être loués par les promoteurs visés à l'article 16, alinéa 1 et alinéa 2 à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.**

L'Etat peut prendre à charge dans la même proportion les indemnités ou rentes versées en cas d'acquisition de logements par les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1er, du chapitre 3 ci-dessus, sur la base d'un contrat en vigueur.

**Pour profiter de la participation étatique, les logements visés aux alinéas 1 et 2 doivent correspondre aux conditions et modalités prévues par le règlement grand-ducal tel que défini à l'article 30.**

**Une convention fixe les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat qui sont dépendantes de la durée durant laquelle les logements doivent rester la propriété des promoteurs publics et privés visés aux alinéas 1 et 2.**

**Tout promoteur privé qui profite de la participation étatique doit donner en location le logement acquis à un promoteur public visé à l'article 16, alinéa 1er pendant toute la durée de la convention signée avec le Ministère du Logement.**

**Le prix de location sera défini aux conditions et modalités prévues par le règlement grand-ducal tel que défini à l'article 30. Le contrat de location doit être établi avec un des promoteurs publics au sens de l'article 16, alinéa 1 sur toute la durée de la Convention signée avec le Ministère du Logement. Le contrat peut être résilié au début de chaque année en fonction de besoin personnel ou de succession.**

**La participation financière prévue à l'alinéa 1 en cas d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées porte sur la seule partie terrain viabilisé. La valeur des fonds viabilisé est déterminée en fonction d'une valeur de référence définie par voie de règlement grand-ducal en fonction du degré de viabilisation du plan d'aménagement général. L'évaluation du coût du terrain viabilisé se fera sur base du prix médian du foncier par région ou commune établi par l'Observatoire de l'Habitat et l'Institut national de la statistique et des études économiques et le coefficient d'utilisation du sol défini dans le plan d'aménagement général.**

**En cas de construction de logement destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées la participation financière prévue à l'alinéa 2 porte sur la partie terrain viabilisé conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal**

et le développement urbain, les frais d'études et honoraires, la construction et l'aménagement de l'espace extérieur commun. La valeur des fonds viabilisés est déterminée en fonction d'une valeur de référence définie par voie de règlement grand-ducal en fonction du degré de viabilisation du plan d'aménagement particulier et du degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » et du plan d'aménagement particulier « quartier existant ». La participation financière maximale éligible du coût de construction des logements est fixée par voie de règlement grand-ducal en fonction de la surface construite brute par logement.

La surface utile d'habitation du logement pour lequel une aide peut être accordée ne doit pas dépasser 140 m<sup>2</sup> surface habitable selon la norme ILNAS 101:2016 pour les maisons unifamiliales et 120 m<sup>2</sup> surface habitable selon la norme ILNAS 101:2016 pour les appartements.

Les logements réalisés par les promoteurs publics au sens de l'article 16 alinéa 1 peuvent être vendus après expiration de la convention. Seule la cession aux ménages-occupants et entre promoteurs publics est autorisée. La vente de logements aux ménages-occupants est soumise à un droit d'emphytéose et au droit de rachat par les promoteurs publics au sens de l'article 16, alinéa 1. Une vente des ménages-occupants à des personnes tierces est interdite.

Les logements réalisés par les promoteurs privés visés à l'alinéa 2 peuvent être librement vendus aux conditions de marché après expiration de la convention.

La participation de l'Etat doit être remboursée au prorata, si les logements sont vendus avant le terme tel qu'arrêté dans la convention.

L'Etat peut accorder des aides financières à tous les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1 pour des travaux de réparation et de remises en état de logements subventionnés et ayant fait objet d'une convention avec le Ministère du Logement. Les taux, les montants et les travaux éligibles à une participation financière pour des travaux de réparation et de remises en état de logements subventionnés sont définies par voie de règlement grand-ducal.

**Art. 4.-** . L'article 66-3.- de la loi modifiée du 25 février 1979 est modifié comme suit :

**Art. 66-3.-** (1) La gestion locative sociale consiste en la location de logements et la mise à disposition de ces logements à des ménages à faible revenu.

La gestion locative sociale peut être exercée par les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup> ~~les offices sociaux~~, les fondations, **les hospices civils**, les associations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, **les associations sans but lucratif, les sociétés de droit privé, les personnes physiques, le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ainsi que par des communautés religieuses ayant conclu une convention avec le Gouvernement**, ayant pour objet social la promotion du logement.

Une participation aux frais de gestion est accordée à l'organisme exerçant la gestion locative sociale ayant signé une convention avec l'Etat représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions. La participation aux frais ne peut pas **dépasser 3 euros par m<sup>2</sup> de surface nette habitable pour les appartements et les maisons unifamiliales et 120 450 euros** par mois et par **unité de logement** pour un premier contrat de mise à disposition. ~~Ce plafond est augmenté de 20 euros par mois et par contrat de mise à disposition supplémentaire si plusieurs ménages occupent de façon simultanée un même logement.~~

**Pour les promoteurs autres que l'Etat, les communes et les syndicats de communes cette convention porte également sur les conditions, les modalités et le prix de location qui doit être inférieur à celui du marché locatif privé.**

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Commentaire de l'article 1*

L'article 1er détermine les promoteurs privés. Ainsi, les participations de l'Etat dans le domaine des aides à la construction d'ensembles ne seront plus réservées aux seuls promoteurs publics mais les promoteurs privés réalisant des projets de construction d'ensembles de logements peuvent également profiter du bénéfice de ces aides. Le but est d'encourager l'initiative privée dans le domaine du logement locatif. Le bénéfice des aides sera accordé aux promoteurs privés au moment où ceux-ci offrent des garanties suffisantes, qui sont à prévoir dans une convention à conclure entre l'Etat et les intéressés.

Sont ajoutés à la liste des promoteurs publics les offices sociaux qui selon l'article 5 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale sont définis en tant qu'établissement public doté de la personnalité juridique.

En effet, les offices sociaux sont de plus en plus confrontés dans leur travail quotidien à la problématique du logement. Y sont confrontés surtout les familles monoparentales, les familles nombreuses, les personnes isolées, les jeunes et les non-luxembourgeois à revenu faible. Les personnes susmentionnées sont souvent dans une situation de précarité et se retrouvent dans un cercle vicieux caractérisé par une multitude de problèmes à facettes variables. Les offices sociaux s'engagent de plus en plus activement, dans la planification et la réalisation de projets ayant comme objectif principal d'offrir des logements à loyer modéré aux personnes et familles qui en ont besoin. En ajoutant les offices sociaux parmi les promoteurs publics, ils peuvent à l'avenir profiter davantage des participations étatiques pour entre autres la mise en place de projets de logements subventionnés destinés à la location. La loi régissant le fonctionnement des Offices Sociaux devra néanmoins être adapté pour leurs donner plus de compétences et de ressources dans le domaine de la gestion de logements locatifs sociaux respectivement l'accompagnement social et financier des personnes bénéficiaires d'un logement social.

### *Commentaire de l'article 2*

Il est proposé d'élargir le cercle des bénéficiaires pouvant profiter d'une participation de l'Etat à l'acquisition de terrains aux offices sociaux. En effet, au vu de la flambée des prix de l'immobilier au Luxembourg, l'aide à la recherche de logements abordables respectivement la mise à disposition de logements sociaux devient une tâche de plus en plus importante parmi les charges des offices sociaux.

L'article 22 de la loi modifiée du 25 février 1979 en vigueur donne la possibilité d'une participation de l'Etat à l'acquisition de terrains à tous les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1 sans pour autant préciser de quel type de terrain il s'agit.

Les modifications apportées aux points a) et b) et les nouveaux points c) et d) de l'alinéa 2 de l'article 22 vont préciser la nature du terrain éligible à la participation étatique dont le taux varie en fonction du type de terrain. Une distinction est faite entre :

- les terrains situés en zone verte au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles,
- les terrains non viabilisés dans le périmètre urbanisable c'est-à-dire sans travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité (terrain PAP-NQ sans PAP approuvé) et
- les terrains viabilisés c'est-à-dire les terrains munis d'infrastructures publiques telles que prévue par l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (terrain viabilisé « Baulücke » PAP-QE et PAP-NQ et VEFA). En effet l'article 23 définit les travaux de viabilisation qui comprennent l'aménagement des réseaux de circulation (travaux de voiries y compris trottoirs, emplacements publics, ...), les conduites d'approvisionnement, les réseaux d'évacuation, les réseaux et infrastructures d'énergie (hors panneaux photovoltaïques), les collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, les installations d'éclairage, les espaces collectifs, les aires de jeux et de verdure, les plantations.

Le montant maximal éligible à la participation financière pour les terrains en zone verte est déterminé au cas par cas par le Ministère du Logement sur base d'une expertise du prix du terrain au moment de la cession du terrain (avant reclassement et tenant compte du degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ») établie par un expert indépendant et sur base de données mises à disposition par le LISER-Observatoire de l'Habitat.

Les modalités de calculs pour la détermination des valeurs des autres terrains sont définies par voie de règlement grand-ducal. Le montant maximal éligible à la participation financière est défini par rapport à un terrain de référence défini par le Ministère du Logement sur base d'une expertise du prix du terrain établie par un expert indépendant et sur base de données mises à disposition par le LISER-Observatoire de l'Habitat. Le montant maximal éligible à la participation financière sera minoré ou majoré en fonction de la sécurité de planification du terrain et qui ensuite sera minoré ou majoré en fonction de la taille des logements potentiellement constructibles. Le terrain de référence est un terrain PAP-Nouveau Quartier, non viabilisé dans le périmètre urbanisable, sans zone d'aménagement différée, sans PAP approuvé.

Les montants sont indexés c'est-à-dire adaptés annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction.

### *Commentaire de l'article 3*

En vue d'inciter les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1 à créer un parc locatif soumis au régime de la loi de 1979 répondant aux besoins actuels et futurs de la population, le montant maximal de l'aide étatique est augmenté, à savoir de soixante-dix respectivement soixante-quinze pour cent à quatre-vingts pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués.

Les promoteurs privés définis à l'alinéa 2 de l'article 16 peuvent dorénavant profiter d'aides étatiques pour la construction de logements destinés à être loués. Le montant maximal de l'aide étatique est fixé à quatre-vingt pour cent du prix de construction de logements destinés à être loués.

Afin de pouvoir bénéficier de ces aides, les promoteurs publics et privés sont obligés de respecter le 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.

En plus des participations financières du foncier et des infrastructures, l'Etat intervient dans le financement de la construction des logements locatifs abordables à un taux défini par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le montant maximal de la participation étatique en cas d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées porte sur la seule partie terrain viabilisé. Les modalités de calculs pour la détermination de la valeur du terrain viabilisé sont définies par voie de règlement grand-ducal. Pour le calcul de la valeur de ce terrain il est tenu compte du coût du foncier ainsi que du coût des infrastructures publiques nécessaires à la viabilisation d'un terrain pour pouvoir construire des logements. L'évaluation du coût du foncier 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 respectivement sur base d'une expertise établie par un expert indépendant. Est également pris en considération pour la détermination du prix du foncier 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.

Le montant maximal de la participation étatique en cas de construction de logement destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées porte sur la partie terrain viabilisé conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les frais d'études et honoraires, la construction et l'aménagement de l'espace extérieur commun.

Les travaux de viabilisation comprennent l'aménagement des réseaux de circulation (travaux de voiries y compris trottoirs, emplacements publics, ...), les conduites d'approvisionnement, les réseaux d'évacuation, les réseaux et infrastructures d'énergie (hors panneaux photovoltaïques), les collecteurs d'égouts, les réseaux de télécommunication, les installations d'éclairage, les espaces collectifs, les aires de jeux et de verdure, les plantations.

La participation financière maximale éligible du coût de construction sera fixé par un règlement grand-ducal par m2\_SCB\_log, hors TVA. Les montants sont indexés c'est-à-dire adaptés annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction.

Les logements réalisés par les promoteurs publics ne peuvent pas être vendus sur le marché privé mais restent à la propriété des promoteurs publics. L'objectif de l'interdiction de la cession de logements locatifs est d'accroître le parc de logements locatifs abordables entre les mains des promoteurs publics. Seule une vente de logements locatifs entre les différents promoteurs publics tels que définis l'article 16 alinéa 1 est autorisée de même que la vente de logements aux ménages-occupants par exemple sous forme de location avec option d'achat. Dans le dernier cas, la vente est soumise à un droit d'emphytéose et au droit de rachat par les promoteurs publics au sens de l'article 16, alinéa 1.

Les logements réalisés par les promoteurs privés visés à l'alinéa 2 peuvent être librement vendus aux conditions de marché après expiration de la convention.

Le promoteur privé doit néanmoins donner en location le logement acquis pendant toute la durée de la convention, signée avec le Ministère du Logement, à un acteur désigné en tant que promoteur public : les communes, un Syndicats de Communes, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, Fonds du Logement et les offices sociaux. Le prix de location sera défini par le 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. Le contrat de location doit être établi avec un des promoteurs publics au sens de l'article 16, alinéa 1 sur toute la durée de la Convention signée avec le Ministère du Logement. Le contrat peut néanmoins être résilié au début de chaque année en fonction d'un besoin personnel ou en cas de succession. La participation de l'Etat doit être remboursée au prorata, si les logements sont vendus avant le terme tel qu'arrêté dans la convention.

Afin d'éviter que les logements en question deviennent vétustes ou insalubres après un certain laps de temps respectivement afin de s'assurer que ces logements correspondent aux derniers standards dans le domaine de l'efficacité énergétique, il est proposé que les promoteurs visés à l'article 16, alinéas 1 peuvent se voir attribuer une aide financière pour la rénovation et l'assainissement de ces logements. Les taux, les montants et les travaux éligibles à une participation financière pour des travaux de réparation et de remises en état de logements subventionnés sont définies par voie de règlement grand-ducal.

#### *Commentaire de l'article 4*

Il est précisé à l'article 66-3 que la gestion locative sociale peut dorénavant être exercé par tous les promoteurs visés à l'article 16 et donc également par les promoteurs privés énumérés à l'alinéa 2 de l'article 16.

Vu la pénurie persistante de logements abordables et vu le succès et les progrès que connaît la gestion locative sociale, il s'avère opportun d'élargir cet instrument à des logements locatifs appartenant à des promoteurs privés et de constituer ainsi un complément à l'offre de logements locatifs sociaux publics.

Les promoteurs privés de logements peuvent ainsi recourir aux services d'un organisme exerçant la gestion locative sociale pour, premièrement, contribuer à l'augmentation de l'offre de logements locatifs abordables et, deuxièmement, confier la gestion de leur parc locatif à des professionnels du secteur en cause. L'Etat peut accorder des participations financières aux organismes exerçant la gestion locative sociale dont les conditions et modalités sont précisées dans une convention de collaboration avec le Ministère du Logement.

La gestion locative sociale (GLS) consiste dans la prise en location par un organisme conventionné de logements offerts par des propriétaires privés, à des loyers inférieurs aux prix affichés sur le marché privé, pour ensuite les mettre à disposition d'une clientèle spécifique. Il est donc évident que les promoteurs privés doivent également appliquer un prix de location qui ne peut être supérieur au prix du marché locatif privé.

\*

## TEXTE COORDONNE

### Art. 1.–

« **Art. 16.–** 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, le Fonds du Logement et les offices sociaux.

Sont considérés comme promoteurs privés

- les associations sans but lucratif,
- les fondations,
- le fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, les communautés religieuses ayant conclu une convention avec le Gouvernement,
- les hospices civils,
- les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal,
- les sociétés de droit privé,
- les personnes physiques,

qui s'engagent, par convention à établir avec le ministre ayant le logement dans ses attributions, à construire, ou à faire construire, des logements à coût modéré destinés à être loués.

La convention fixe les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat, les droits et les obligations du promoteur privé ainsi que les droits de contrôle de l'Etat. »

### Art. 2.–

« **Art. 22.–** La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains n'est accordée que si le promoteur est une commune, un syndicat de commune, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l'Etat, les communes ou syndicats de communes, détiennent la majorité des parts, le Fonds du Logement et les offices sociaux.

La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains peut se faire sous forme:

- a) soit d'une participation aux charges d'intérêt des emprunts contractés pour l'acquisition de terrains situés dans une zone verte au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, de terrains dans le périmètre urbanisable dont les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général ne sont pas réalisés respectivement pour l'acquisition de terrains dans le périmètre urbanisable dont les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général sont réalisés, sans que la subvention d'intérêt puisse dépasser cinq pour cent l'an et que le taux d'intérêt à supporter par le promoteur puisse être inférieur à trois pour cent l'an.

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

- b) soit d'une participation en capital pour l'acquisition de terrains situés dans une zone verte au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles à hauteur de maximum 50% d'une valeur de référence définie selon une expertise sur la valeur des fonds avant reclassement et selon le degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».
- c) soit d'une participation en capital pour l'acquisition de terrains dans le périmètre urbanisable dont les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général ne sont pas réalisés, à hauteur de maximum 60% d'une valeur de référence définie par voie de règlement grand-ducal en fonction du degré de viabilisation du plan d'aménagement particulier et du degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».
- d) soit d'une participation en capital pour l'acquisition des terrains dans le périmètre urbanisable dont les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général sont réalisés, à hauteur de maximum 70% d'une valeur de référence définie par voie de règlement grand-ducal en fonction du degré de viabilisation du plan d'aménagement particulier et du degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « quartier existant ».

La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1er janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre.

Lors de la réalisation du projet cette participation est déduite de celles prévues aux articles 21 et 23 de la présente loi.

Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie.

Un règlement grand-ducal déterminera les modalités de fixation et d'adaptation des indemnités et redevances.

Les surplus de recettes provenant de la constitution de droits d'emphytéose et de droits de superficie et formés par les recettes brutes, déduction faite des capitaux investis par le promoteur, sont intégralement réinvestis par celui-ci dans la formation de réserves foncières.

Ces surplus sont alors déduits des participations de l'Etat prévues aux articles 21, 22 et 23 de la présente loi. »

### **Art. 3.–**

« **Art. 27.–** L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de quatre-vingt pour cent du prix de d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par les promoteurs visés à l'article 16, alinéa 1 à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de quatre-vingt pour cent du prix de construction de logements destinés à être loués par les promoteurs visés à l'article 16, alinéa 1 et alinéa 2 à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

L'Etat peut prendre à charge dans la même proportion les indemnités ou rentes versées en cas d'acquisition de logements par les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1er, du chapitre 3 ci-dessus, sur la base d'un contrat en vigueur.

Pour profiter de la participation étatique, les logements visés aux alinéas 1 et 2 doivent correspondre aux conditions et modalités prévues par le règlement grand-ducal tel que défini à l'article 30.

Une convention fixe les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat qui sont dépendantes de la durée durant laquelle les logements doivent rester la propriété des promoteurs publics et privés visés aux alinéas 1 et 2.

Tout promoteur privé qui profite de la participation étatique doit donner en location le logement acquis à un promoteur public visé à l'article 16, alinéa 1er pendant toute la durée de la convention signée avec le Ministère du Logement.

Le prix de location sera défini aux conditions et modalités prévues par le règlement grand-ducal tel que défini à l'article 30. Le contrat de location doit être établi avec un des promoteurs publics au sens de l'article 16, alinéa 1 sur toute la durée de la Convention signée avec le Ministère du Logement. Le contrat peut être résilié au début de chaque année en fonction de besoin personnel ou de succession.

La participation financière prévue à l'alinéa 1 en cas d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées porte sur la seule partie terrain viabilisé. La valeur des fonds viabilisé est déterminée en fonction d'une valeur de référence définie par voie de règlement grand-ducal en fonction du degré de viabilisation du plan d'aménagement général. L'évaluation du coût du terrain viabilisé se fera sur base du prix médian du foncier par région ou commune établi par l'Observatoire de l'Habitat et l'Institut national de la statistique et des études économiques et le coefficient d'utilisation du sol défini dans le plan d'aménagement général.

En cas de construction de logement destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées la participation financière prévue à l'alinéa 2 porte sur la partie terrain viabilisé conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement

urbain, les frais d'études et honoraires, la construction et l'aménagement de l'espace extérieur commun. La valeur des fonds viabilisé est déterminée en fonction d'une valeur de référence définie par voie de règlement grand-ducal en fonction du degré de viabilisation du plan d'aménagement particulier et du degré de constructibilité potentiel du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » et du plan d'aménagement particulier « quartier existant ». La participation financière maximale éligible du coût de construction des logements est fixée par voie règlement grand-ducal en fonction de la surface construite brute par logement.

La surface utile d'habitation du logement pour lequel une aide peut être accordé ne doit pas dépasser 140 m<sup>2</sup> surface habitable selon la norme ILNAS 101:2016 pour les maisons unifamiliales et 120 m<sup>2</sup> surface habitable selon la norme ILNAS 101:2016 pour les appartements.

Les logements réalisés par les promoteurs publics au sens de l'article 16 alinéa 1 peuvent être vendus après expiration de la convention. Seule la cession aux ménages-occupants et entre promoteurs publics est autorisée. La vente de logements aux ménages-occupants est soumise à un droit d'emphytéose et au droit de rachat par les promoteurs publics au sens de l'article 16, alinéa 1. Une vente des ménages-occupants à des personnes tierces est interdite.

Les logements réalisés par les promoteurs privés visés à l'alinéa 2 peuvent être librement vendus aux conditions de marché après expiration de la convention.

La participation de l'Etat doit être remboursée au prorata, si les logements sont vendus avant le terme tel qu'arrêté dans la convention.

L'Etat peut accorder des aides financières à tous les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1 pour des travaux de réparation et de remise en état de logements subventionnés et ayant fait objet d'une convention avec le Ministère du Logement. Les taux, les montants et les travaux éligibles à une participation financière pour des travaux de réparation et de remise en état de logements subventionnés sont définies par voie de règlement grand-ducal. »

#### **Art. 4.–**

« **Art. 66-3.–** (1) La gestion locative sociale consiste en la location de logements et la mise à disposition de ces logements à des ménages à faible revenu.

La gestion locative sociale peut être exercée par les promoteurs publics visés à l'article 16, aliéna 1<sup>er</sup>, les fondations, les hospices civils, les associations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, les associations sans but lucratif, les sociétés de droit privé, les personnes physiques, le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ainsi que par des communautés religieuses ayant conclu une convention avec le Gouvernement, ayant pour objet social la promotion du logement.

Une participation aux frais de gestion est accordée à l'organisme exerçant la gestion locative sociale ayant signé une convention avec l'État représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions. La participation aux frais ne peut pas dépasser 3 euros par m<sup>2</sup> de surface nette habitable pour les appartements et les maisons unifamiliales et 450 euros par mois et par unité de logement pour un premier contrat de mise à disposition.

Pour les promoteurs autres que l'Etat, les communes et les syndicats de communes cette convention porte également sur les conditions, les modalités et le prix de location qui doit être inférieur à celui du marché locatif privé. »

Marc LIES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7856/01

**N° 7856<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROPOSITION DE LOI****modifiant la loi modifiée du 25 février 1979  
concernant l'aide au logement**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(19.10.2021)

Par lettre en date du 30 août 2021, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle la proposition de loi sous rubrique

Proposition de loi N° 7856 modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

\*

**L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI**

Au vu de la flambée des prix immobiliers et des loyers qui accaparent une partie croissante, voire démesurée du revenu disponible des ménages modestes et prise en compte du sous-développement du parc locatif social public, l'auteur de la proposition de loi, le député Marc Lies, vise différentes modifications de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après la « loi de 1979 »).

L'objectif central des modifications proposées consiste à stimuler les investissements publics et privés dans le logement locatif social.

La proposition de loi sous avis est constituée de trois piliers dont les modifications seront exposées et commentées séparément :

- 1) L'introduction de participations financières étatiques accordées aux promoteurs privés qui s'engagent dans la construction de logements locatifs sociaux ;
- 2) l'élargissement de la gestion locative sociale (GLS) aux promoteurs privés ;
- 3) différentes modifications de la loi de 1979 qui devraient stimuler d'avantage les investissements des promoteurs publics dans le parc locatif social.

**Notons d'abord que la Chambre des salariés (CSL) est tout à fait d'accord avec l'auteur de la proposition de loi sous avis que le sous-développement du parc locatif social constitue un des défis primaires dans la lutte contre la crise du logement au Luxembourg. Ainsi, nous soutenons, à priori, des mesures politiques visant une augmentation importante des investissements dans le logement locatif social.**

**Toutefois, en ce qui concerne les modifications proposées, nous tenons à avancer quelques objections respectivement à proposer certaines précisions.**

\*

## LES TROIS PILIERS DE LA PROPOSITION DE LOI SOUS AVIS

### Un renforcement de la collaboration entre l'Etat et le secteur privé en matière de construction de logements locatifs abordables et sociaux

La loi de 1979 prévoit des subventions étatiques qui peuvent être accordées aux promoteurs publics – communes, Fonds du logement, SNHBM, etc. – pour acquérir respectivement construire des logements destinés à la location à loyer abordable.

Or, vu le retard accumulé en matière de logements locatifs sociaux, l'auteur propose de renforcer la collaboration entre l'Etat et le secteur immobilier privé en élargissant l'accès aux participations financières aux promoteurs privés réalisant des logements sociaux destinés à la location.

Si notre Chambre ne s'oppose pas de manière générale à une meilleure collaboration entre l'Etat et le secteur privé afin de créer des logements abordables, nous sommes d'avis que la proposition de loi manque de précision, et certains aspects pourraient même provoquer des effets secondaires néfastes. Ainsi, nous tenons à faire les remarques suivantes.

*Ad article 3 de la proposition de loi sous avis modifiant l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979*

#### ***L'envergure de la participation financière et les conditions et obligations qui découlent de cette subvention***

*Remarques concernant les nouveaux alinéas 2 et 5 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979*

L'auteur propose d'élargir l'accès aux participations étatiques accordées pour la construction de logements locatifs abordables aux promoteurs privés. La participation étatique serait limitée à 80% du prix de construction du logement.

Tandis que la CSL ne s'oppose à priori pas à l'élargissement des subventions étatiques aux promoteurs privés s'engageant dans la construction du parc locatif social, il est évident qu'une participation financière tellement importante devrait être liée à des conditions fortement contraignantes.

Selon la proposition de loi, les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat qui sont dépendantes de la durée durant laquelle les logements doivent rester la propriété des promoteurs privés et louer à loyer abordable seront fixées dans le cadre d'une convention conclue entre le promoteur privé et le ministre ayant le logement dans ses attributions.

Toutefois, la proposition de loi ne propose ni une durée minimale, ni une durée maximale. En fait, le lecteur n'a aucune idée des durées envisagées par l'auteur.

La durée de la convention et le niveau de la participation étatique devraient être établis sur base de plusieurs critères économiques – la hauteur du loyer social, la rentabilité d'un tel investissement pour le promoteur privé, la plus-value immobilière envisageable après la fin de la durée de la convention, etc.

Faute d'un tel raisonnement économique, on risque d'introduire un système qui est soit insuffisamment rentable pour motiver les promoteurs privés à s'engager dans la construction de logements sociaux, soit trop rentable ce qui mènerait à un transfert démesuré de moyens financiers étatiques au profit des promoteurs privés et ce qui pourrait provoquer des effets secondaires néfastes sur le marché immobilier régulier.

D'ailleurs, il faudrait se demander si les logements locatifs subventionnés ne devraient pas être loués à loyer abordable de manière permanente (ce qui est d'ailleurs difficile à envisager dans le cas d'un promoteur privé, contrairement aux promoteurs publics). Un logement subventionné qui ne fait partie du parc locatif social pendant une courte durée et qui peut être vendu aux conditions du marché privé par la suite ne permet pas de lutter à moyen, voire à long terme contre la crise du logement.

**Faute de précisions concernant les différents aspects de la convention qui devraient être établis sur base d'un raisonnement économique et fixés *expressis verbis* dans la loi – durée de la convention, niveau de la participation, etc. –, la CSL ne peut donner son accord sur une telle proposition.**

### ***Les conditions de résiliation du contrat de location à loyer abordable***

*Remarques concernant les nouveaux alinéas 6 et 7 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979*

Généralement, l'auteur propose que tout promoteur privé qui profite de la participation étatique pour la construction d'un logement locatif abordable doit obligatoirement donner en location le logement à un promoteur public pendant toute la durée de la convention signée avec le Ministère du logement.

Toutefois, la proposition de loi vise certaines exceptions qui sont discutables, voire inacceptables.

Ainsi, le nouvel alinéa 7 de l'article 27 de la loi de 1979 tel que proposé par l'auteur permettrait au propriétaire de résilier le contrat « *au début de chaque année en fonction de besoin personnel ou de succession* ».

La Chambre des salariés est d'avis qu'une telle résiliation avant la fin de la durée de la convention ne devrait pas être possible. Les promoteurs publics ont besoin d'un parc locatif social d'une taille stable et d'une évolution prévisible.

D'ailleurs, la proposition de loi n'envisage aucune restitution (ni intégrale, ni partielle) de la participation étatique dans le cas d'une telle résiliation précoce. L'Etat aurait donc co-financé la propriété privée d'un promoteur privé sans qu'il y ait un seul logement social supplémentaire accessible à un ménage modeste.

**La Chambre des salariés rejette absolument cette idée.**

### ***Vente d'un logement social construit par un promoteur privé***

*Remarques concernant les nouveaux alinéas 12 et 13 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979*

Notons d'abord que l'auteur mentionne dans le cadre de l'exposé des motifs que « *la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce et la Chambre immobilière demandent depuis plusieurs années de mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques pour la construction ou l'acquisition de logements destinés à la location.* »

Or, force est de constater que les propositions avancées par l'auteur et notamment les conditions sous lesquelles les constructions subventionnées peuvent être vendues après (et même pendant) la durée de la convention ne mettraient pas du tout les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité ; au contraire, les conditions pour les deux parties seraient très différentes.

En effet, l'auteur propose que les logements réalisés par les promoteurs privés et subventionnés par l'Etat puissent être librement vendus aux conditions du marché privé après expiration de la convention. Vu les plus-values importantes qui peuvent ainsi être réalisées par les promoteurs privés partiellement sur base de la participation étatique, cette approche est fortement discutable.

En plus, il est même proposé que le logement puisse être vendu avant le terme arrêté dans la convention et que, dans ce cas, la participation de l'Etat doit être remboursée au prorata. Cette condition est pour la CSL inacceptable. La durée de la convention doit être respectée. En plus, un remboursement au prorata ne serait absolument pas suffisant. Vu les plus-values importantes qui peuvent actuellement s'accumuler sur une courte période, le promoteur aurait fait une plus-value sur base de l'investissement de l'Etat. **En conséquence, nous rejetons toute vente qui précède le terme fixé dans la convention.**

### **L'élargissement de la Gestion locative sociale aux promoteurs privés**

*Ad article 4 de la proposition de loi sous avis modifiant l'article 66-3.- (1) de la loi modifiée du 25 février 1979*

Afin de mobiliser des logements inoccupés et d'améliorer l'accès à un logement abordable aux ménages modestes, la gestion locative sociale (GLS) fut introduite en 2009. Toutefois, la GLS reste limitée aux fondations, associations sans but lucratif ou sociétés d'impact sociétal ayant pour objet social la promotion du logement, ainsi qu'aux promoteurs publics et aux offices sociaux.

La proposition de l'auteur vise l'élargissement de la GLS aux promoteurs privés (sociétés de droit privé, personnes physiques).

La CSL ne voit aucune raison qui légitimerait l'extension de la GLS aux promoteurs privés.

Les acteurs privés n'ont ni expertise en matière de location sociale, ni accès aux données des personnes qui ont prioritairement besoin d'accès à un logement à loyer abordable en raison de leur situation socio-économique. En plus, si la GLS a connu un certain succès, le nombre de logements à gérer ne semble guère dépasser les moyens des acteurs qui peuvent déjà aujourd'hui exercer la GLS.

**En conséquence, notre Chambre rejette cette proposition.**

### **Diverses modifications concernant les investissements des promoteurs publics dans le marché locatif abordable**

*Ad article 3 de la proposition de loi sous avis*

#### ***L'augmentation des subventions étatiques accordées aux promoteurs publics***

*Remarques concernant les modifications apportées à l'alinéa 1 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979*

Afin d'inciter les promoteurs publics de s'engager davantage dans l'acquisition, la construction, la rénovation et l'assainissement de logements abordables, l'auteur propose d'augmenter le montant maximal de l'aide étatique de 70% respectivement 75% à 80%.

**La Chambre des salariés soutient cette majoration des subventions étatiques accordées aux promoteurs publics s'engageant dans la création d'un parc locatif abordable et social. Les conditions de vente de logements réalisés par les promoteurs publics après expiration de la convention avec l'Etat**

*Remarques concernant le nouvel alinéa 11 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979*

L'auteur propose de rendre possible la vente de logements réalisés par les promoteurs publics et subventionnés par l'Etat après expiration de la convention établie entre les deux acteurs. Toutefois, seule la cession aux ménages-occupants et entre promoteurs publics est autorisée.

**Si la CSL ne s'oppose pas généralement à l'introduction d'un tel instrument similaire au « Mietkauf », nous tenons à faire quelques remarques.**

D'abord, nous saluons que l'auteur propose de fixer *expressis verbis* dans la loi que la vente à un ménage-occupant doit obligatoirement être soumise à un droit d'emphytéose et au droit de rachat par les promoteurs et qu'une vente des ménages-occupants à des personnes tierces est interdite.

Ensuite, nous tenons à réitérer que notre Chambre est absolument convaincue que la création d'un parc locatif abordable et public d'une certaine masse critique est la condition sine qua non d'une lutte réussie contre la crise du logement et que nous préférons, généralement, la location à loyer abordable par rapport à la vente à prix abordable.

En plus, nous nous demandons s'il ne serait pas utile de faire une analyse de la situation socio-économique actualisée du ménage-occupant au moment de la vente potentielle. Les revenus de certains ménages évoluent fortement pendant l'occupation d'un logement public et certains d'entre eux seraient, à la fin de la durée de la convention entre l'Etat et le promoteur public, potentiellement capable d'acquérir un logement sur le marché privé.

Dans ce cas, il serait probablement mieux de garder le logement subventionné en main public et de le louer à loyer abordable à un autre ménage modeste qui en a véritablement besoin.

#### ***Instauration d'une nouvelle aide pour la rénovation et l'assainissement de logements locatifs***

*Remarques concernant le nouvel alinéa 14 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979*

La proposition de loi vise l'introduction d'une nouvelle aide pour financer les travaux de réparation et de remises en état de logements locatifs abordables qui font déjà patrimoine des promoteurs publics et pour lesquels une aide a été allouée dans le cadre de la loi de 1979.

**La Chambre des salariés soutient l'introduction d'une telle aide qui permettra d'éviter une dégradation du parc locatif public au fur du temps.**

Toutefois, nous proposons que cette participation financière à la rénovation soit également liée à la condition que le logement en question ne doit pas être vendu au ménage-occupant (et à tout autre acteur privé) pendant une certaine période.

\*

**CONCLUSION**

La Chambre des salariés soutient la majoration des participations financières dont peuvent profiter les promoteurs publics qui s'engagent dans l'acquisition respectivement la réalisation de logements abordables, ainsi que l'introduction d'une nouvelle aide pour financer la rénovation et l'assainissement du parc locatif public et social.

Ensuite, notons d'abord que notre Chambre ne s'oppose pas de manière générale à une meilleure collaboration entre l'Etat et le secteur privé en matière de création de logements à coût modéré.

Toutefois, nous sommes fortement sceptiques quant à l'idée de verser des participations étatiques importantes aux promoteurs privés pour financer des logements qui seront, au plus tard après la fin de la durée de la convention, retirés du marché locatif abordable et loués respectivement vendus aux conditions du marché privé. Nous sommes d'avis que cette approche est incompatible avec l'idée de constituer un parc locatif social permanent et de taille croissante.

Par conséquent, au vu des nombreuses incertitudes qui persistent concernant notamment la convention à conclure entre les promoteurs privés et l'Etat et prise en compte des effets secondaires néfastes et non souhaitables qui risquent de se manifester, la Chambre des salariés rejette cet aspect central de la proposition de loi sous avis.

Notre Chambre se prononce plutôt en faveur d'une dynamisation poussée de la création de logements abordables par les institutions publiques. À cette fin, le législateur doit assurer auxdits promoteurs publics les moyens légaux et financiers pour acquérir le foncier nécessaire et pour développer rapidement un parc immobilier abordable qui est à la hauteur du défi.

Luxembourg, le 19 octobre 2021

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*Le Présidente,*  
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7856/02

**N° 7856<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

---

## **PROPOSITION DE LOI**

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(21.1.2022)

La proposition de loi sous avis a pour objet de reformer la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement<sup>1</sup> (ci-après la « loi modifiée de 1979 »), en proposant certaines adaptations du cadre légal actuellement défini par ladite loi. L'objectif principal poursuivi par la proposition de loi sous avis est de répondre à la pénurie de logements abordables et de logements locatifs sociaux à laquelle le Grand-Duché se voit confronté aujourd'hui, en visant notamment à favoriser une augmentation future de l'offre de logements subventionnés à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

### **En bref**

- La Chambre de Commerce se félicite de la proposition de loi sous avis qui vise l'ouverture du domaine du logement locatif social à un plus grand nombre d'acteurs non publics, ce qui permettrait aux sociétés de droit privé de s'impliquer dans la réalisation d'unités de logements locatifs subventionnés à coût modéré.
- Elle salue au même titre l'ouverture de la gestion locative sociale qui est préconisée par l'auteur de la proposition de loi sous avis.

La proposition de loi sous avis entend, en premier lieu, modifier le chapitre 3 de la loi modifiée de 1979 concernant les aides pour la construction d'ensembles subventionnés. En second lieu, des ajustements ayant trait au chapitre 7bis relatif à la gestion locative sociale sont également envisagés, l'ambition de l'auteur étant d'ouvrir la gestion locative sociale à un nombre accru de catégories d'acteurs non publics<sup>2</sup>.

Selon l'article 15 de la loi modifiée de 1979, l'Etat est aujourd'hui autorisé à encourager par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains, de même que des initiatives en vue de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Cependant, en raison de l'absence de critères de définition<sup>3</sup> pour les promoteurs privés, une partie des acteurs non publics demeure en réalité exclue de l'accès aux aides à la pierre étatiques au sens de

---

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

2 D'après l'article 66-3 de la loi modifiée de 1979, la gestion locative sociale peut actuellement être exercée par les promoteurs publics visés à l'article 16, aliéna 1<sup>er</sup> de ladite loi, de même que par les offices sociaux, les fondations, les associations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, ayant pour objet social la promotion du logement. Par rapport à cette liste d'acteurs éligibles, la proposition de loi sous avis suggère d'y ajouter les hospices civils, les sociétés de droit privé, les personnes physiques, le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ainsi que les communautés religieuses ayant conclu une convention avec le Gouvernement, ayant pour objet social la promotion du logement.

3 En effet, si l'article 16 de la loi modifiée de 1979 dispose que les critères de définition des promoteurs privés au sens de la loi sont précisés par voie de règlement grand-ducal, il reste que ce règlement grand-ducal n'a pas fait l'objet d'une adoption jusqu'à présent.

la loi modifiée de 1979. S'agissant des participations étatiques pour l'acquisition et l'aménagement de terrains, la réception de ces subventionnements reste ainsi réservée aux seuls promoteurs publics mentionnés à l'article 22<sup>4</sup> de ladite loi, tandis que son article 30ter accorde l'octroi de participations étatiques au prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements locatifs réalisés à seulement un nombre limité d'acteurs non publics<sup>5</sup>. Il en résulte que les sociétés de droit privé, tout comme les personnes physiques, ne sont actuellement pas éligibles aux aides étatiques précitées.

Afin de répondre rapidement à l'insuffisance de logements abordables sur le plan national, la proposition de loi sous avis ambitionne par conséquent d'associer le secteur privé de façon plus générale dans le développement d'un parc de logements abordables. L'auteur procède ainsi à une énumération précise des catégories d'acteurs pouvant être considérées comme des promoteurs privés au sens de la loi modifiée de 1979, tout en préconisant l'ouverture du domaine du logement locatif subventionné à coût modéré aux sociétés de droit privé et aux personnes physiques. Suivant la proposition de loi, ces dernières seraient ainsi, sous certaines conditions, éligibles à l'avenir pour obtenir des participations étatiques jusqu'à concurrence de 80% du prix de construction des logements à coût modéré réalisés et qui sont destinés à la location.

S'agissant de l'aide étatique à l'acquisition de terrain dont peuvent bénéficier les promoteurs publics, la proposition de loi sous avis suggère, en outre, l'introduction d'un système de taux de participation hétérogènes où le taux dépendra de la nature ainsi que du classement urbanistique du terrain.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

Pour contenir la flambée des prix immobiliers et répondre à **l'insuffisance de l'offre de logements** face à une demande qui demeurera dynamique à l'avenir suivant les projections de référence du STATEC<sup>6</sup>, la Chambre de Commerce s'est prononcée à maintes reprises, dans le cadre de ses avis émis, en faveur d'une augmentation significative de l'offre de logements non-aidés<sup>7</sup> sur le marché privé, tout en reconnaissant en parallèle la nécessité d'un accroissement de l'offre de logements locatifs subventionnés. Face au contexte des capacités limitées des principaux promoteurs publics en termes de rythme d'achèvement annuel de nouvelles unités de logement<sup>8</sup>, elle a ainsi régulièrement demandé une ouverture généralisée du domaine du logement locatif à coût modéré aux promoteurs du secteur privé pour permettre à ces derniers de s'impliquer davantage dans la mise à disposition d'unités de logements locatifs sociaux.

De ce fait, la Chambre de Commerce se félicite de la proposition de loi plus que constructive sous avis qui est non seulement de nature à apporter plus de précision et de sécurité juridique à la législation actuelle pour le secteur privé, mais qui vise également à mettre un plus grand nombre d'acteurs non publics sur un pied d'égalité avec les promoteurs publics en matière de participation étatique au prix de construction de logements locatifs subventionnés réalisés. Elle se réjouit ainsi en particulier de l'ouverture du domaine du **logement locatif subventionné à coût modéré** aux sociétés de droit privé

4 L'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article de la loi modifiée de 1979 dispose ainsi que « [L]a participation de l'Etat à l'acquisition de terrains n'est accordée que si le promoteur est une commune, un syndicat de commune, une société fondée sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l'Etat, les communes ou syndicats de communes, détient la majorité des parts ou le "fonds pour le développement du logement et de l'habitat" créé par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. ».

5 À savoir les associations sans but lucratif, les fondations, les hospices civils, les offices sociaux, les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal et dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ainsi que les communautés religieuses.

6 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.

7 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.

8 À cet égard, la Chambre de Commerce se permet ainsi de rappeler qu'en moyenne sur la période 2014-2020, le nombre annuel de logements achevés par la SNHBM et le Fonds du Logement a été de 144 et 87 unités respectivement.

qui est envisagée par la proposition de loi sous avis, ce qui permettrait à ces dernières de construire des unités de logements sur base de cahiers des charges préalablement établis.

Pour être éligible à la **participation étatique au prix du construction**, la proposition de loi précise d'abord que tous les promoteurs devront respecter le 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 de 1979<sup>9</sup>. Les promoteurs privés seraient par ailleurs tenus d'établir une convention<sup>10</sup> avec le ministre ayant le logement dans ses attributions et de conclure obligatoirement un contrat de location avec un promoteur public pour les logements réalisés, et ce pendant toute la durée de la convention signée. D'après l'auteur, le prix de la location, tout comme la participation financière maximale éligible du coût de construction des logements, seraient en outre fixés par voie de règlement grand-ducal. Finalement, après expiration de la convention, la proposition de loi prévoit que les logements réalisés par les promoteurs privés pourraient être librement vendus aux conditions du marché.

La Chambre de Commerce accueille favorablement le fonctionnement de ce **modèle de coopération** entre les entités publiques et les acteurs non publics tel qu'il est décrit par l'auteur, même si elle aurait apprécié plus d'indications par rapport à un « modèle-type » et une durée de référence éventuels qui seraient envisagés pour une convention dans le cas où le promoteur privé serait une société de droit privé. Elle souligne ainsi que les opérateurs privés seraient, quant au principe, *a priori* d'accord pour s'engager à louer leurs unités de logement réalisés aux promoteurs publics pendant toute la durée de la convention. Si la proposition de loi prévoit que les unités réalisées par les promoteurs privés cesseront de faire partie du parc locatif immobilier public au moment où la convention viendra à échéance, la Chambre de Commerce souligne néanmoins qu'il s'agit bien d'un modèle de coopération qui sera bénéfique pour l'ensemble des parties prenantes. L'implication plus généralisée des acteurs privés, et en particulier des sociétés de droit privé, débloquera ainsi des ressources et des capacités de production supplémentaires et en complément de ceux des promoteurs publics, une collaboration renforcée qui paraît indispensable pour rattraper à brève échéance les retards accumulés, ce afin de répondre à court terme au besoin énorme en matière de logements locatifs à bas loyer du pays.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce salue également l'ouverture de la **gestion locative sociale** à un ensemble plus élargi de catégories d'acteurs non publics qui est envisagée par la proposition de loi sous avis. Les dispositions de la proposition de loi visant à réformer le chapitre 7bis prévoient ainsi que la gestion locative sociale pourrait aussi être exercée par des acteurs privés ayant conclu une convention avec le Gouvernement, y compris par des sociétés de droit privé. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette mesure qui accordera la possibilité à plus d'acteurs non publics d'être agréés et de proposer eux-mêmes des logements dans le contexte de la gestion locative sociale, et ce alors que des milliers de personnes à faible revenu restent actuellement toujours inscrites sur des listes d'attentes pour avoir accès à un logement social.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Concernant l'article 2 de la proposition de loi sous avis*

L'article 2 de la proposition de loi sous avis a pour objet d'adapter l'article 22 de la loi modifiée de 1979. Ce dernier article autorise l'Etat à accorder une **participation étatique en vue d'une acquisition de terrains** et ce à l'ensemble des promoteurs publics évoqués à l'article 16 de ladite loi. En ce qui concerne l'ampleur de cette participation étatique, l'auteur de la proposition de loi suggère de distinguer **3 catégories de terrains** et d'introduire un nouveau système de taux de participation hétérogènes où le taux dépendra de la nature ainsi que du classement urbanistique du terrain.

<sup>9</sup> 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 (Mémorial A – N° 97 du 25 novembre 1998)

<sup>10</sup> Cette convention fixerait les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat, les droits et les obligations du promoteur privé ainsi que les droits de contrôle de l'Etat.

Dans le cas d'une participation en capital, la participation étatique pourrait ainsi se monter jusqu'à un maximum de 50% d'une valeur de référence définie en cas de terrains situés en zone verte<sup>11</sup>, jusqu'à 60% d'une valeur de référence définie en cas de terrains non viabilisés<sup>12</sup> situés dans le périmètre urbanisable, et jusqu'à 70% d'une valeur de référence définie pour des terrains viabilisés<sup>13</sup> dans le périmètre urbanisable. D'après l'auteur, pour la détermination de la valeur de référence des surfaces respectives, il serait en outre tenu compte du « **degré de viabilisation** » et du « **degré de constructibilité potentiel** » du plan d'aménagement particulier (PAP) dans les 3 cas de figure.

La Chambre de Commerce salue, quant au principe, l'idée de l'auteur de la proposition de loi sous avis d'introduire le système décrit ci-dessus, ce qui permettrait à ses yeux de favoriser un meilleur ciblage de l'aide publique à destination des promoteurs publics et ce en fonction de la nature des acquisitions de terrain envisagées. En lien avec la détermination de la valeur des surfaces, elle donne en revanche à considérer que le terme de « degré de constructibilité potentiel d'un plan d'aménagement particulier (PAP) » paraît juridiquement flou. Elle suggère ainsi de se servir de termes de référence plus précis contenus notamment dans l'Annexe II relative à la terminologie du degré d'utilisation du sol du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune<sup>14</sup>.

En outre, dans le premier cas de figure de terrains situés en zone verte, la Chambre de Commerce s'interroge sur le plan pratique comment le degré de constructibilité potentiel d'une telle surface serait évalué et ce en particulier avant son reclassement, étant donné que les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol s'appliquent aux zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, et non aux zones vertes. Selon sa compréhension, une telle évaluation du degré de constructibilité potentiel pourrait ainsi seulement avoir lieu sur base d'un projet de plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier » qui concernerait directement ces terrains et ce après son entrée en procédure<sup>15</sup> le cas échéant. Les participations de l'Etat en vue de l'acquisition de tels terrains seraient ainsi, dans l'affirmative, conditionnées à la disponibilité d'un projet de plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier ». Or, ceci voudrait dire dans la pratique que les autorités disposeraient seulement d'un laps de temps limité pour participer ponctuellement à l'acquisition de telles surfaces classées en zone verte.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la proposition de loi sous avis.

11 Les terrains situés en zone verte au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

12 Les terrains situés dans le périmètre urbanisable du plan d'aménagement général (PAG) et qui ne sont pas viabilisés au sens de l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, c'est-à-dire des terrains pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général (PAG) n'ont pas encore été effectués.

13 Les terrains situés dans le périmètre urbanisable du plan d'aménagement général (PAG) et qui sont viabilisés au sens de l'article 23 de la loi modifiée précitée du 19 juillet 2004, c'est-à-dire des terrains pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics ont été réalisés.

14 Règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (Mémorial A – N° 321 du 23 mars 2017)

15 C'est-à-dire 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.

7856/03

N° 7856<sup>3</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROPOSITION DE LOI**

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

\* \* \*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (28.2.2022).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	1

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(28.2.2022)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre du Logement, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

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

*Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,*

Marc HANSEN

\*

**PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT**

La proposition de loi n°7856 a été déposée en date du 8 juillet 2021 par l'honorable député Marc Lies. Elle vise à modifier la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et a pour objets principaux d'« étendre le bénéfice des aides étatiques aux promoteurs privés qui investissent dans le logement locatif subventionné », ainsi que d'« élargir la gestion locative sociale aux promoteurs privés ».

Le 24 décembre 2021 a été déposé le projet de loi n°7937 relative au logement abordable. Comme indiqué dans son exposé des motifs, « au bout de plus de quatre décennies, [ce] projet de loi ne se contente guère de réformer des mesures et notions connues<sup>1</sup>. Il prévoit un régime des aides à la pierre adapté aux contraintes factuelles et réglementaires actuelles<sup>2</sup>. Il s'agit également de tenir compte d'une réglementation européenne qui est apparue au cours des dernières années, car même si le logement

---

1 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

2 Dont la réforme constitutionnelle de l'article 32(3) de notre constitution.

*en soi n'est pas une compétence de l'Union, il le devient dans le contexte des politiques sociales et des aides d'État. »*

*Toujours aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi n°7937, « l'octroi des participations financières et des compensations part du constat que le bénéficiaire exécute un service d'intérêt économique général au sens de la Décision 2012/21/UE de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensation de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.*

*A cet égard, les auteurs du projet ont mis en place un mécanisme de compensation de service public pour les logements destinés à la location abordable. »*

Force est de constater que la proposition de loi n°7856 ne fait pas référence aux dispositions européennes précitées. Le Gouvernement met partant en cause sa conformité à la réglementation supranationale en cause, cela d'autant plus que cette proposition de loi prévoit des aides en faveur d'acteurs privés.

Par ailleurs, le projet de loi n°7937 fournit des réponses détaillées à toutes les questions émargées par la proposition de loi n°7856. Au vu de la conclusion tirée à l'alinéa précédent, il est renvoyé au dossier parlementaire n°7937 pour ce qui est de l'analyse des autres sujets soulevés par la proposition de loi.

Il s'ensuit que le Gouvernement ne peut pas soutenir la proposition de loi n°7856.

09



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

FC,PN/CE

P.V. LOG 09

**Commission du Logement**

**Procès-verbal de la réunion du 24 mars 2022**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets des procès-verbal des réunions du 24 février et des 1<sup>er</sup> et 10 mars 2022
2. 7821 Projet de loi relative aux aides à des prêts climatiques
  - Désignation d'un rapporteur ou d'une rapportrice
  - Présentation du projet de loi
  - Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
3. 7856 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
  - Présentation de la proposition de loi
  - Analyse de la prise de position du Gouvernement
  - Organisation des travaux
4. Divers

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Max Hengel, Pim Knaff rempl. M. André Bauler, M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, Mme Jessie Thill

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre du Logement  
Mme Diane Dupont, M. Mike Mathias, M. Romain Alff, M. Jérôme Krier

M. Nico Fehlen du groupe parlementaire Déi Gréng (pour le point 2)

Mme Francine Coccard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusé: M. Serge Wilmes

\*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

\*

**1. Approbation des projets des procès-verbal des réunions du 24 février et des 1<sup>er</sup> et 10 mars 2022**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

**2. 7821 Projet de loi relative aux aides à des prêts climatiques**

a) Désignation d'un rapporteur

Mme Jessie Thill est désignée rapportrice du projet de loi sous rubrique.

b) Présentation du projet de loi

M. le Ministre donne des explications concernant le projet de loi 7821.

La loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cette loi a pour objet de promouvoir la rénovation énergétique durable du parc des logements ayant une ancienneté de plus de 10 ans au Grand-Duché de Luxembourg. Par des aides financières sous forme soit d'un « *prêt climatique à taux zéro* » soit d'un « *prêt climatique à taux réduit* », le législateur a voulu augmenter sensiblement le taux d'assainissement énergétique des logements ainsi que le taux d'équipement des logements avec des installations techniques valorisant les sources d'énergies renouvelables, en voulant ainsi non seulement contribuer à la consommation responsable de l'énergie et à la préservation de l'environnement, mais également à une diminution des coûts d'énergie, ainsi qu'à une augmentation du confort et de la valeur vénale du logement.

*L'aide n'a connu qu'un succès limité*

Toutefois, le régime d'aides instauré par cette loi n'a pas eu le succès souhaité par le législateur. 48 mois après l'entrée en vigueur de la prédite loi de 2016, le bilan est le suivant (voir 7821-0):

Demandes de prise en charge des frais de conseiller en énergie : 19 demandes

Dossiers accordés : 3 demandes

Dossiers refusés : 7 demandes

Dossiers en instruction : 8 demandes

Dossiers retirés : 1 demande.

Prêts climatiques à taux zéro (PTZ): 26 demandes

Dossiers accordés:	1 demande
Dossiers refusés:	12 demandes
Dossiers en instruction:	10 demandes
Demandes retirées:	3 demandes.
Prêts climatiques à taux réduit (PTR):	201 demandes
Dossiers accordés:	84 demandes
Dossiers refusés:	13 demandes
Dossiers en instruction:	96 demandes
Demandes retirées:	8 demandes.
(aucune demande n'a été introduite par une personne morale)	

*Une aide trop complexe:*

L'échec du régime actuel est notamment dû à la complexité des démarches à accomplir ainsi qu'à la terminologie employée qui prête souvent à confusion.

En effet, dans le cadre du prêt climatique à taux zéro (PTZ), le Ministère du Logement doit émettre son accord avant que le citoyen puisse demander un prêt pour le financement des travaux. Cet accord doit indiquer le montant total pouvant être financé sous forme de PTZ.

Or, il a été constaté en pratique qu'il est très difficile - voire quasiment impossible - de déterminer en début du projet le coût exact desdits travaux, et partant le montant éligible du coût des travaux pouvant être subventionné par un prêt climatique.

Il est dès lors incontesté que les procédures respectivement les démarches à accomplir sont trop complexes, non seulement pour les citoyens intéressés, mais également pour les professionnels du secteur, et notamment les conseillers en énergie.

De plus, l'institut financier doit vérifier si le client - même en cas d'une aide financière du Ministère du Logement - dispose de moyens financiers suffisants pour pouvoir rembourser le prêt. Le fait de devoir attendre l'accord du Ministère du Logement avant de pouvoir accorder un prêt entraîne des démarches et donc des coûts supplémentaires pour l'institut financier, pour lequel il n'est ainsi pas intéressant de proposer le prêt climatique à taux zéro à leurs clients.

Dans le cadre du prêt climatique à taux réduit (PTR), bien que les procédures et démarches à accomplir relatives au PTR soient moins complexes par rapport à l'autre type de prêt climatique, chiffrer le montant exact pouvant être subventionné pose également des difficultés.

En outre, les dispositions légales relatives aux prêts climatiques - qui diffèrent de celles prévues pour la « *PRIME House* » - ne sont pas claires, notamment celles relatives aux frais accessoires pouvant être subventionnés. En effet, l'article 2, paragraphe 1, point 1., et l'article 4, paragraphe 2, point 1., de la loi du 23 décembre 2016 prévoient que: « (...) un prêt (...) en vue de la réalisation d'une ou de plusieurs mesures d'assainissement d'un logement ou en vue de l'équipement d'un logement avec une ou plusieurs installations techniques, y compris les travaux en relation directe avec la réalisation de ces mesures ou la mise en place des installations techniques ». Il y a ainsi de nombreux problèmes quant à la détermination des

montants éligibles/coûts pouvant effectivement être subventionnés (et au vu des devis souvent peu détaillés des corps de métier).

Finalement, beaucoup de citoyens ont cru que l'Etat accorde des prêts pour financer les rénovations énergétiques. A cette confusion de terminologie se rajoute le fait qu'il existe deux types différents de prêt climatique. Il est difficile pour le citoyen de faire la distinction entre les deux dispositifs.

En pratique, du fait que les procédures et démarches relatives au régime d'aides à des prêts climatiques sont très complexes, on peut constater que les conseillers en énergie ainsi que les agents des institutions financières hésitent à le promouvoir.

L'idée des prêts climatiques est de préfinancer les travaux de rénovation. Or, l'expérience a montré que des imprévus constatés en cours de route du chantier peuvent soit remettre en cause tout le chantier - p.ex. pour des raisons financières -, soit rendre nécessaire une modification du projet de rénovation.

Comme des imprévus peuvent avoir une incidence sur le déroulement du chantier, les conseillers en énergie sont réticents à chiffrer le coût du projet. Ils prennent le risque que le projet ne soit pas réalisé comme retenu dans le concept d'assainissement.

*La refonte de la législation est prévue au programme gouvernemental*

Le Gouvernement propose de revoir complètement le dispositif des prêts climatiques introduit par la loi de 2016, tout en simplifiant les procédures applicables.

Le nouveau régime relatif aux aides à des prêts climatiques se concentre ainsi sur les deux aides suivantes:

1) Mise en place d'une seule subvention d'intérêt dénommée « subvention d'intérêt pour prêt climatique », en la rendant accessible à tous les propriétaires concernés

Le nouveau texte prévoit une simplification de la procédure, de manière à ce que la subvention sera accordée uniquement *après* la décision d'accord d'une aide pour une mesure d'assainissement ou installation technique dans le cadre de la « *PRIME House* », donc après l'achèvement des travaux.

En revanche, elle sera accordée rétroactivement à la date de début des travaux, tout en prévoyant une durée maximale de la période pouvant être prise en considération dans ce contexte.

Pour l'étape de la demande de prêt, un accord du Ministère du Logement n'est plus nécessaire. La décision finale d'accorder un prêt appartiendra évidemment toujours à l'institut financier.

Dans le nouveau régime, le subventionnement du prêt contracté interviendra uniquement à un moment où toutes les données du projet d'assainissement énergétique du demandeur sont connues et contrôlées.

## 2) Possibilité de l'octroi d'une garantie de l'Etat si le demandeur ne dispose pas des garanties jugées suffisantes par l'établissement financier

Deux cas différents sont possibles.

a) En cas de prêt hypothécaire contracté pour l'acquisition d'un logement suivi de rénovations, le prêt pourra être garanti par une garantie de l'Etat dans des conditions similaires à celle prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

b) En cas de prêt hypothécaire contracté uniquement pour la rénovation d'un logement, le texte de la présente loi prévoit également la possibilité d'une garantie étatique, qui remplacera celle actuellement prévue par la loi de 2016.

Dans ce cas de figure, l'accord de principe de l'Administration de l'Environnement sera toutefois encore nécessaire du fait que le plan de financement du projet est établi avant la réalisation des travaux. En effet, il s'agit du seul moyen de déterminer que le prêt sera destiné à des travaux d'assainissement énergétique dans le sens de la loi.

### **Echange de vues**

La question de Mme la Présidente porte sur l'éligibilité des demandes en vue de l'obtention d'un prêt à taux réduit. M. le Ministre confirme que la disposition concernant le taux réduit prévu dans la nouvelle législation, s'adresse à pour tout le monde, donc aussi bien aux ménages qui veulent rénover leur logement qu'à ceux qui investissent dans un but de consommer moins d'énergie.

Le Gouvernement souhaite soutenir toutes sortes d'interventions en faveur de l'environnement et cibler davantage les ménages qui ne disposent que de revenus modestes.

La question de M. Di Bartolomeo (LSAP) porte sur les procédures qui lui semblent relativement compliquées et sur les retards dans l'évacuation des demandes. Y aura-t-il dorénavant une étape supplémentaire que chaque dossier devra franchir ?

M. Marc Lies (CSV) demande si le concept de la « Klimabank » est dorénavant devenue désuet. Est-ce que les dossiers concernant différents types de demandes seront évacués conjointement au niveau de l'administration ?

M. le Ministre répond que l'administration fait bien entendu son possible pour évacuer les demandes dans les meilleurs délais. Suite à la pandémie, certains retards se sont accumulés, mais sont en train d'être résorbés. Si le dossier est complet, l'accord du Gouvernement intervient après 15 jours au plus tard. L'étape de l'accord préalable a été maintenue étant donné que les services du ministère du Logement ne sont pas en mesure d'évaluer les données techniques. Il faut donc que les experts donnent leur avis. Les dossiers sont ensuite traités prioritairement.

La coopération avec les banques fonctionne bien. Le Service d'Aide au Logement doit aussi gérer les dossiers des clients de la SNHBM et du Fonds du Logement, ce qui constitue des centaines de dossiers de demandeurs qui doivent prouver qu'ils sont éligibles pour obtenir des aides.

Quant aux retards au niveau de la subvention de loyers, M. Alff informe que le service est en train de se réorganiser afin que les demandes puissent être traitées plus vite.

Le SAL n'a pas connaissance de problèmes existant au niveau des demandes concernant la subvention d'intérêts.

Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk) demande si le Gouvernement s'attend à une hausse des demandes en vue de l'obtention d'une aide ?

M. le Ministre répond que le Gouvernement souhaite informer un maximum de ménages. Pour atteindre ce but, le Gouvernement a décidé d'améliorer sa communication. My Energy deviendra la « KlimaAgence ». Le Gouvernement veut collaborer avec un grand nombre de partenaires pour atteindre le plus de gens possibles, plus les corps de métier, plus les communes, les parcs naturels, etc.

Y a-t-il un danger que la hausse des intérêts sur les prêts bancaires aura un impact sur l'accessibilité aux prêts logement ?

Les représentants ministériels expliquent que la majorité des ménages qui déposent une demande, disposent d'un capital de base. Leur investissement se fait dans le but d'améliorer leur logement. Toute aide ou subvention est toujours la bienvenue.

### c) Examen de l'avis du Conseil d'Etat

La commission est d'accord pour adopter toutes les modifications proposées par la Haute Corporation. Les remarques d'ordre légistiques sont intégrées dans le texte.

Le projet de rapport sera présenté lors de la réunion prévue pour le 31 mars 2022.

### **3. 7856 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**

M. Marc Lies (CSV) présente le contenu de la proposition de loi qu'il a déposée.

Les avis de la Chambre des Salariés et de la Chambre de commerce sont disponibles. Le Conseil d'Etat n'a pas encore émis son avis. Le Gouvernement a pris position.

Elle vise à modifier la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et a pour objets principaux d'« étendre le bénéfice des aides étatiques aux promoteurs privés qui investissent dans le logement locatif subventionné », ainsi que d'« élargir la gestion locative sociale aux promoteurs privés ».

La proposition de loi entend donner les critères de définition des promoteurs privés et par conséquent étendre le bénéfice des aides étatiques aux promoteurs privés qui investissent dans le logement locatif subventionné. L'octroi et l'importance des aides de l'État sont assortis d'une série de conditions et d'obligations qui reposent sur une convention à conclure avec le ministre ayant le logement dans ses attributions.

Il est également prévu d'élargir la gestion locative sociale aux promoteurs privés qui peuvent dorénavant recourir aux services d'un organisme exerçant la gestion locative sociale. Il s'agirait, selon les auteurs de la proposition de loi, d'une avancée importante pour l'augmentation de l'offre de logements locatifs abordables.

Les offices sociaux feraient dorénavant partie de la liste des promoteurs publics. Les taux d'aide de certaines aides étatiques seraient revus à la hausse. De plus, une nouvelle aide est instaurée pour la rénovation et l'assainissement de logements locatifs qui font déjà partie du patrimoine des promoteurs publics et pour lesquels une aide a été allouée dans le cadre la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

En ce qui concerne la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains, la proposition de loi sous rubrique introduit une différenciation selon le degré de viabilisation des terrains et définit également les pourcentages maximaux éligibles à la participation financière pour ces terrains.

**Dans sa prise de position**, le Gouvernement critique notamment que la proposition de loi n°7856 ne fait pas référence aux dispositions européennes concernant des aides publiques en faveur d'acteurs privés. Par ailleurs, le projet de loi n°7937 fournit, d'après le Gouvernement, des réponses détaillées à toutes les questions émargées par la proposition de loi n°7856. Au vu de cette conclusion, le Gouvernement ne se voit pas en mesure de soutenir la proposition de loi 7856.

#### **Echange de vues**

M. Lies constate qu'il y a désaccord entre les méthodes pour créer et rendre accessibles des logements abordables. Il regrette que le Gouvernement ne semble pas disposer à se pencher davantage sur certaines idées émises.

La commission décide d'attendre l'avis du Conseil d'Etat avant de continuer ses travaux relatifs à la proposition de loi sous rubrique.

#### **4. Divers**

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

\* \* \*

Luxembourg, le 31 mai 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

08

## **Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire**

### **Procès-verbal de la réunion du 17 avril 2024**

*(réunion retransmise en direct)*

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 31 janvier 2024 (FIN, LAT) et de la réunion du 28 mars 2024
2. 8357 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Examen de l'avis de la Fédération des acteurs du secteur social
3. 8358 Projet de loi portant modification de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Examen de l'avis de la Fédération des acteurs du secteur social
4. 8359 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Examen de l'avis de la Fédération des acteurs du secteur social
5. Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 13 octobre 2023 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre prévues par la loi relative au logement abordable
  - Présentation du projet de règlement grand-ducal
6. Informations sur les acquisitions de logements par l'Etat
7. 8362 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2022)
  - Elaboration d'une prise de position de la Commission

8. 7856 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
- Suites à donner au courrier du Conseil d'Etat du 27 février 2024
9. 7642 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil
- Présentation d'une nouvelle série d'amendements gouvernementaux (suite à la demande du groupe politique LSAP du 16 avril 2024)
10. Divers

\*

Présents : Mme Barbara Agostino, M. Gilles Baum, M. François Bausch, Mme Taina Bofferding, M. Alex Donnersbach, M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Max Hengel, Mme Paulette Lenert, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. David Wagner

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Yves Cruchten  
M. Fred Keup remplaçant Mme Alexandra Schoos

M. Claude Meisch, Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Romain Alff, Mme Diane Dupont, Mme Andrée Gindt, M. Jérôme Krier, Mme Marie-Josée Vidal, du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire

Mme Julie Abt, du groupe parlementaire DP

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Yves Cruchten, M. Félix Eischen, Mme Alexandra Schoos

\*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 31 janvier 2024 (FIN, LAT) et de la réunion du 28 mars 2024**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

**2. 8357 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement**

- **Présentation du projet de loi**

Le Président de la Commission, M. Gilles Baum (DP), présente les grandes lignes du projet de loi sous rubrique, pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire 8357. La loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement prévoit des dispositions nouvelles relatives à la prescription qui se sont révélées plus strictes pour des demandeurs qui auraient bénéficié de ces aides sous l'ancienne législation (loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement), laquelle a été abrogée avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 2023. Or, l'intention du législateur n'était pas d'exclure ces demandeurs des aides en question, mais de créer une harmonisation et une certaine cohérence de différentes dispositions relatives aux aides individuelles au logement.

Le présent projet de loi vise donc à modifier l'article 49 de la loi du 7 août 2023 précitée par l'introduction de dispositions transitoires en adaptant sur deux points – pour une période limitée – les dispositions relatives à la prescription des demandes en obtention d'une prime d'accession à la propriété en cas d'une vente en état futur d'achèvement et les demandes en obtention d'une prime d'amélioration (visée à l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, de ladite loi).

- **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'Etat constate que les dispositions que l'article sous rubrique tend à insérer dans la loi précitée du 7 août 2023 constituent des dispositions transitoires, de sorte qu'il demande aux auteurs du projet de loi, dans un souci d'une meilleure lisibilité de la loi précitée, de les déplacer vers l'article 58 de celle-ci en ce que celui-ci a trait aux dispositions transitoires.

Afin de faire ressortir que la dérogation que le point 1<sup>o</sup> vise à insérer à l'article 49, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 7 août 2023, porte sur les seuls actes authentiques documentant une vente en état futur d'achèvement, le Conseil d'Etat demande de faire de la phrase prévoyant qu'« [a]u cas où l'organisation de la construction du logement est réalisée par le demandeur, la date de début des travaux de construction déclarée au bourgmestre de la commune est prise en considération » un alinéa 2. Etant donné que l'alinéa 2 actuel deviendra alors l'alinéa 3, la disposition que le point 2<sup>o</sup> tend à insérer à l'article 49, paragraphe 1<sup>er</sup>, est à reformuler pour écrire :

« Par dérogation à l'alinéa 3, point 1<sup>o</sup> ».

En outre, dans un souci de précision, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de remplacer au point 1<sup>o</sup> les termes « les actes authentiques en relation avec une vente en état futur d'achèvement » par les termes « les actes authentiques documentant une vente en état futur d'achèvement ».

Le Conseil d'Etat émet par ailleurs une série d'observations de légistique formelle.

Il est proposé de tenir compte de ces recommandations, à l'exception du déplacement des dispositions que l'article unique tend à insérer dans la loi précitée du 7 août 2023, vers l'article 58 de l'article 49 de la loi du 7 août 2023 précitée.

- **Examen de l'avis de la Fédération des acteurs du secteur social**

Dans son avis du 5 avril 2024, la Fédération des acteurs du secteur social Luxembourg salue l'adaptation des dispositions relatives à la prescription des demandes d'aides prévues par la loi du 7 août 2023 précitée concernant les demandes en obtention d'une prime d'accession à la propriété (VEFA) et d'une prime d'amélioration.

- **Désignation d'un rapporteur**

La Commission désigne son Président, M. Gilles Baum (DP), comme rapporteur du présent projet de loi.

### 3. 8358 **Projet de loi portant modification de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable**

#### • **Présentation du projet de loi**

Le Président de la Commission, M. Gilles Baum (DP), présente les grandes lignes du projet de loi sous rubrique, pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire 8358. Le projet de loi vise à abroger les chapitres 1<sup>er</sup> à 2<sup>quinièmes</sup> et l'article 66 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi qu'à modifier les articles 88, 90, 91 et 92 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.

#### • **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'Etat constate, à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, que l'article 83 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, dans sa version actuellement en vigueur, a la teneur suivante : « La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est abrogée, à l'exception des chapitres 1<sup>er</sup> à 2<sup>sexies</sup> et l'article 66. »

Selon le commentaire des articles, « La seule disposition de la loi de 1979 qui restera en vigueur sera [...] l'article 14<sup>octies</sup> ».

L'article sous rubrique vise toutefois à supprimer les termes « des chapitres 1<sup>er</sup> à 2<sup>sexies</sup> et l'article 66 » ce qui aura comme conséquence que la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sera abrogée dans son intégralité.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat note que l'article 83 de la loi précitée du 7 août 2023 prévoit une abrogation partielle de la loi précitée du 25 février 1979 et est, dès lors, à caractériser comme modification. Dans ce contexte, il est toutefois déconseillé de modifier des dispositions modificatives.

Partant, au vu des développements qui précèdent, l'article sous rubrique est à reformuler comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Les chapitres 1<sup>er</sup> à 2<sup>quinièmes</sup> et l'article 66 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sont abrogés. »

Le Conseil d'Etat remarque, à l'endroit de l'article 2 du projet de loi, que le régime transitoire du calcul des loyers étant abordé aux alinéas 3 à 7 de l'article 88 de la loi précitée du 7 août 2023. Il convient dès lors de remplacer les termes « alinéas 2 à 7 » par les termes « alinéas 3 à 7 ».

La Haute Corporation émet par ailleurs une série d'observations de légistique formelle.

Il est proposé de tenir compte de ces recommandations.

#### • **Examen de l'avis de la Fédération des acteurs du secteur social**

Dans son avis du 5 avril 2024, la Fédération des acteurs du secteur social Luxembourg (ci-après « FEDAS ») approuve la correction de l'abrogation incomplète de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement afin d'éviter tous les malentendus juridiques possibles. De plus, la FEDAS salue la suppression du régime transitoire du calcul des loyers.

La prolongation du délai de la transmission des listes des candidats-locataires et des locataires jusqu'au 30 septembre 2025 est approuvée par la FEDAS, qui salue également la prolongation du délai pour le choix du bailleur social jusqu'au 30 septembre 2025, liée à la prolongation du délai pour la transmission des listes des candidats-locataires et locataires.

Enfin, la FEDAS approuve aussi la prolongation de l'inscription au registre national des logements abordables jusqu'au 31 décembre 2025.

- ***Désignation d'un rapporteur***

La Commission désigne son Président, M. Gilles Baum (DP), comme rapporteur du présent projet de loi.

**4. 8359    **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »****

- ***Présentation du projet de loi***

Le Président de la Commission, M. Gilles Baum (DP), présente les grandes lignes du projet de loi sous rubrique, pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire 8359. L'objectif consiste à augmenter le plafond des prêts que le Fonds du logement peut contracter sous la garantie de l'Etat de 135 à 250 millions d'euros.

- ***Examen de l'avis du Conseil d'Etat***

Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à relever quant au fond du présent projet de loi.

- ***Examen de l'avis de la Fédération des acteurs du secteur social***

Dans son avis du 5 avril 2024, la Fédération des acteurs du secteur social Luxembourg salue l'augmentation de la limite de prêts bancaires sous la garantie de l'Etat de 135 à 250 millions d'euros. Cette décision permet au Fonds du logement de poursuivre et d'accroître ses investissements dans le logement social.

- ***Désignation d'un rapporteur***

La Commission désigne son Président, M. Gilles Baum (DP), comme rapporteur du présent projet de loi.

**5.            **Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 13 octobre 2023 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre prévues par la loi relative au logement abordable****

**- Présentation du projet de règlement grand-ducal**

Le Président de la Commission, M. Gilles Baum (DP), présente les grandes lignes du projet de règlement grand-ducal sous rubrique. L'objectif consiste à adapter les montants des redevances d'emphytéose en raison d'un changement de référence d'indice.

**6.            **Informations sur les acquisitions de logements par l'Etat****

Le Président de la Commission, M. Gilles Baum (DP), donne la parole au Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, M. Claude Meisch, qui rappelle que, dans le cadre de l'interpellation de M. François Bausch (« déi gréng ») au sujet des mesures pour contrer la crise du logement<sup>1</sup>, il a été convenu d'informer la Commission de façon régulière sur l'état d'avancement des acquisitions par l'Etat de projets en VEFA (vente en état futur d'achèvement), donnant suite à une motion afférente de M. Marc Goergen (« Piraten »). Au vu de la crise actuelle du secteur de la construction et du marché immobilier, il a été décidé de poursuivre le programme d'acquisition de projets en VEFA initié par le Gouvernement précédent. Cette approche permet d'assurer une continuité de l'activité de la construction, de maintenir des emplois du secteur de la construction et, par la même occasion, d'augmenter le nombre de logements abordables en propriété publique.

L'objectif est de renforcer ce programme à travers une hausse de la dotation du Fonds spécial pour le logement abordable. Dans le cadre du premier paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement présenté le 31 janvier 2024, le Gouvernement a décidé d'ajouter une enveloppe financière pluriannuelle (2024-2027) de 480 millions d'euros pour l'acquisition de projets de logements en VEFA, ce qui représente environ 800 logements. Le Ministère est en cours d'analyser, en concertation avec les promoteurs et développeurs privés, les critères définissant les conditions d'acquisition desdits projets. L'objectif consiste à accélérer les procédures tout en veillant à ce que les projets soumis à l'Etat respectent les critères en vigueur pour le logement abordable. La sélection des projets éligibles est effectuée par une commission d'acquisition créée à cet effet. Les dossiers soumis au Ministère sont analysés sur base d'un cahier des charges et doivent respecter des critères en matière de prix de la partie foncière et de la partie de construction ainsi qu'en matière de typologie des unités de logement abordable. A noter que la commission d'acquisition précitée fait preuve d'une certaine flexibilité lorsque les projets soumis ne respectent pas entièrement le cahier des charges susmentionné.

M. Claude Meisch donne à considérer qu'il est à ce stade difficile de communiquer des détails sur les dossiers de VEFA introduits au Ministère, étant donné que ses services sont liés à une clause de confidentialité jusqu'à la signature de l'acte authentique de vente. D'une manière générale, l'orateur déclare l'intention du Gouvernement à poursuivre le programme d'acquisition de projets en VEFA à moyen et long terme, s'agissant d'un instrument supplémentaire pour l'Etat d'augmenter le nombre de logements abordables.

La représentante ministérielle donne par la suite de plus amples informations au sujet dudit programme, dans le cadre duquel les services du Ministère travaillent actuellement à la concrétisation de onze projets. Parmi ces onze projets, un seul a à ce stade fait l'objet d'un acte authentique de vente. Le projet situé à Differdange vise la réalisation de 61 unités de logement à un prix de 33 millions d'euros (arrondi). Quatre autres projets (125 logements à un prix de 55 millions d'euros (arrondi) sont en phase de préparation ou de finalisation de l'acte de vente. Six projets (186 logements à un prix de 114 millions d'euros) se trouvent actuellement en cours de discussion après avoir obtenu un avis favorable de la commission d'acquisition. Une trentaine d'offres ont dû être refusées pour des raisons de non-conformité avec le cahier des charges ou de désaccord financier.

Le ministre précise encore que les montants maximaux éligibles respectivement prix indicatifs pour l'acquisition de projets en VEFA fixés par l'Etat s'élèvent à un peu plus que 1 800 euros par m<sup>2</sup> pour la partie « foncier » (surface utile d'habitation) et à quelque 5 800 euros par m<sup>2</sup> pour la partie « construction ». Le montant pour la partie « construction » est adapté à l'évolution de l'indice des prix de la construction.

### Echange de vues

---

<sup>1</sup> Séance publique de la Chambre des Députés du 12 mars 2024

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- M. Marc Lies (CSV), tout en saluant l'importance du programme d'acquisition de projets en VEFA pour la redynamisation du secteur de la construction, estime qu'il serait opportun de varier les prix d'acquisition pour la partie « foncier » selon les régions du Grand-Duché. M. Claude Meisch dit partager ce point de vue. Pour que le programme d'acquisition de projets en VEFA fasse ses preuves, il faut en effet qu'il soit déployé sur l'ensemble du territoire, y compris la capitale et sa périphérie. Ceci est d'autant plus important qu'une répartition équitable de logements abordables dans toutes les régions du pays assure une meilleure mixité sociale.

- M. Marc Goergen (« Piraten »), tout en faisant preuve de compréhension pour les raisons de confidentialité qui empêchent M. Ministre de dévoiler de plus amples détails sur les négociations en cours avec les promoteurs, estime que les projets pour lesquels un acte authentique de vente a été signé devraient faire l'objet d'une transparence totale.

- M. Marc Goergen (« Piraten ») pose la question de savoir si le Ministère envisage une coopération avec des curateurs pour l'achat de projets en faillite. L'intervenant se renseigne également sur les possibilités d'une coopération avec des promoteurs privés afin de développer conjointement des projets qui, dès leur initiation, correspondent aux critères retenus dans le cahier des charges susmentionné. M. Claude Meisch se dit ouvert à une concertation étroite entre le Ministère et des promoteurs publics pour le développement conjoint de projets *ab initio*, pour autant que les exigences en matière de prix d'acquisition soient respectées. Le rachat de projets en faillite pourrait s'avérer difficile étant donné qu'il faut tenir compte des doléances de toutes les parties impliquées dans la faillite.

- En réponse à une question de M. Marc Goergen (« Piraten »), il est précisé que la commission d'acquisition susmentionnée est composée de représentants du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, du Ministère des Finances, de l'Inspection générale des finances, du Fonds du Logement et de la Société nationale des habitations à bon marché.

- M. François Bausch (« déi gréng ») estime que le programme d'acquisition de projets en VEFA fait ses preuves tant que le secteur de la construction se trouve en situation de crise conjoncturelle. Une fois cette crise surmontée, il serait opportun de faire abstraction du programme et de transférer les moyens financiers vers les promoteurs publics qui sont les partenaires privilégiés de l'Etat dans la réalisation de logements abordables. M. Claude Meisch explique que le Gouvernement entend prolonger ledit programme à moyen et long terme, au-delà de la crise conjoncturelle actuelle. Il s'agit d'une démarche volontariste du Gouvernement dans l'accélération de la construction de logements abordables. L'orateur souligne que l'enveloppe budgétaire susmentionnée de 480 millions d'euros sont des dépenses supplémentaires débloqués par l'Etat qui ne vont pas au détriment des moyens budgétaires mis à disposition des promoteurs publics qui, au cours des cinq dernières années, ont vu leurs dotations doubler dans la programmation budgétaire pluriannuelle pour atteindre deux milliards d'euros. Le Gouvernement met tout en œuvre pour permettre aux deux promoteurs publics de réaliser le plus grand nombre de projets de logements abordables possible.

- Mme Paulette Lenert (LSAP) demande de plus amples informations sur les critères à l'origine des refus prononcés par la commission d'acquisition et sur la marge de manœuvre à sa disposition dans l'évaluation des offres soumises. M. Claude Meisch explique que ladite commission dispose d'une certaine flexibilité dans l'appréciation des critères fixés dans le cahier des charges, mais que les promoteurs privés sont tenus à respecter les critères en matière de typologie applicable aux logements abordables, à l'instar des promoteurs publics. De même, il ne peut être envisagé de faire de concessions en matière des prix d'acquisition.

Il est convenu que ledit cahier des charges sera mis à disposition de la Commission<sup>2</sup>, de même que les raisons à l'origine des refus prononcés par la commission d'acquisition.

- M. David Wagner (« déi Lénk ») se renseigne sur les convergences et divergences entre les cahiers des charges pour le développement de logements abordables appliqués par le Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, d'une part, et la Ville de Luxembourg, d'autre part, qui, en octobre 2023, a également lancé un appel à des promoteurs privés pour l'acquisition de projets en VEFA destinés au logement abordable. En sa qualité de Bourgmestre de la Ville de Luxembourg, Mme Lydie Polfer (DP) explique que les deux cahiers des charges précités se distinguent surtout en matière de prix d'acquisition pour la partie « foncier » qui est de 1 800 euros par m<sup>2</sup> du côté de l'Etat et de 4 000 euros par m<sup>2</sup> du côté de la Ville de Luxembourg, alors que l'Etat et la Ville appliquent un prix identique (5 800 euros par m<sup>2</sup>) pour la partie « construction ». L'intervenante souligne l'importance des initiatives tant au niveau de l'Etat qu'au niveau de sa Ville qui ont chacune comme objectif d'accélérer la mise à disposition de logements abordables, de pallier la crise du secteur de la construction et d'éviter la mise en faillite de ses entreprises. Même si les projets rachetés par la Ville ou l'Etat sont réalisés par des promoteurs privés, les logements construits sont propriété publique, à l'instar de ceux réalisés par les promoteurs publics. Il est par ailleurs précisé que lesdits logements restent en propriété publique et qu'une vente à des propriétaires privés est exclue.

- Dans ce contexte, M. Marc Goergen (« Piraten ») s'interroge s'il ne serait pas souhaitable que les autorités communales et gouvernementales s'unissent dans un seul programme d'acquisition au lieu de disperser leurs forces. M. Claude Meisch explique que l'engagement des communes dans la réalisation de logements abordables n'est pas récent. Elles y interviennent depuis longue date en tant que promoteurs publics que l'Etat soutient par la mise à disposition d'aides financières, de même que d'autres acteurs tels que des associations sans but de lucre par exemple. L'orateur souligne l'importance d'un engagement d'acteurs qui sont au plus près de la situation du terrain, au lieu d'une centralisation de la création de logements abordables.

## **7. 8362 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2022)**

La Commission procède à l'examen du rapport sous rubrique. Elle constate que le rapport de l'Ombudsman mentionne plusieurs réclamations dirigées contre le Service des aides au logement, portant essentiellement sur les lenteurs de traitement de dossiers. Le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, M. Claude Meisch, explique que le Ministère met tout en œuvre pour réduire les délais excessifs susmentionnés, en renforçant le Service des aides au logement en termes d'effectifs, améliorant l'échange d'informations entre administrations concernées et promouvant la numérisation des démarches administratives.

### Echange de vues

Répondant à une question de M. Marc Goergen (« Piraten »), M. Claude Meisch explique que le *numerus clausus*, tel que fixé dans le projet de budget 2024, prévoit la création de quatre postes supplémentaires au sein du Service des aides au logement. L'orateur donne à considérer que la formation de ces nouveaux agents, de même que la mise en place des nouveaux outils informatiques, prennent du temps, de sorte que les délais réprochés par l'Ombudsman ne vont pas se résorber de suite. A cela s'ajoutent les dispositions en matière d'aides individuelles au logement prévues dans le projet de loi 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement qui risquent de faire augmenter dans un avenir proche le nombre de demandes à traiter par le Service des aides

---

<sup>2</sup> [https://logement.public.lu/dam-assets/documents/professionnels/cahier\\_des\\_charges/cahier-des-charges.pdf](https://logement.public.lu/dam-assets/documents/professionnels/cahier_des_charges/cahier-des-charges.pdf)

au logement. A noter que le Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire entend lancer une campagne d'information au sujet des aides individuelles au logement afin de les porter davantage à la connaissance des bénéficiaires potentiels.

## **8. 7856 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**

Le Président de la Commission, M. Gilles Baum (DP), informe les membres que, dans un courrier adressé le 27 février 2024 par le Président du Conseil d'Etat au Président de la Chambre des Députés, la commission compétente du Conseil d'Etat se renseigne sur les suites réservées à la proposition de loi 7856 modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, eu égard aux dispositions de la nouvelle loi du 7 août 2023 relative au logement abordable qui remplace ladite loi du 25 février 1979.

Le Président de la Commission donne la parole à l'auteur de la proposition de loi sous rubrique, M. Marc Lies (CSV), qui explique que l'objectif du texte consiste à différencier la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains selon leur degré de viabilisation, inclure les offices sociaux dans la liste des promoteurs publics, élargir la gestion locative sociale aux promoteurs privés et étendre le bénéfice des aides étatiques aux promoteurs privés qui investissent dans le logement locatif subventionné. L'orateur concède que la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable met en œuvre bon nombre de mesures qui partagent le même objectif que sa proposition de loi, mais qui ne sont pas suffisantes pour remédier au manque de logements abordables.

### Echange de vues

- M. François Bausch (« déi gréng ») estime qu'une augmentation des aides étatiques est contreproductive pour pallier le manque de logements abordables et la crise de l'immobilier. Il importe de rompre la spirale vers la hausse des valeurs foncières, en empêchant par exemple qu'un simple acte administratif, comme une modification de la réglementation sur la densité de construction, fasse augmenter les prix. M. Marc Lies (CSV) explique que sa proposition de loi ne vise pas à accélérer la spirale de prix, mais à soutenir les promoteurs publics dans la construction de logements abordables et à y faire participer les promoteurs privés.

- M. Marc Goergen (« Piraten ») dit reconnaître des pistes intéressantes dans la proposition de loi sous rubrique qui méritent d'être poursuivies, telle par exemple l'inclusion des offices sociaux dans la liste des promoteurs publics.

- Mme Taina Bofferding (LSAP) rappelle que, dans sa prise de position du 28 février 2023, le Gouvernement en fonction à l'époque avait déclaré ne pas soutenir la proposition de loi sous rubrique, entre autres pour raison de non-référence aux dispositions européennes concernant des aides publiques en faveur d'acteurs privés.

- En guise de conclusion, M. Claude Meisch déclare la disposition du Gouvernement à examiner la proposition de loi sous rubrique à la lumière de l'accord de coalition 2023-2028. L'orateur marque son approbation avec l'idée de joindre les promoteurs privés à la création de logements abordables, tout en soulignant qu'il ne peut être question de faire bénéficier ces acteurs privés des aides mises à disposition des acteurs publics, si les logements construits ne sont pas cédés à la main publique. Néanmoins, le partenariat entre promoteurs publics et privés constitue une piste intéressante supplémentaire à creuser en vue d'accélérer la réalisation de logements abordables. L'orateur souligne encore les mérites de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, tout en annonçant son intention à y apporter des modifications en tenant compte des critiques afférentes des bailleurs sociaux.

Au vu de ces explications, M. Marc Lies (CSV) se dit disposé à retirer la proposition de loi sous rubrique du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

**9. 7642    Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

Faute de temps, ce point est reporté à une prochaine réunion de la Commission.

**10.           Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

Luxembourg, le 17 avril 2024

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**