

N^{os} 4977¹
4908²

CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

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

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

SOMMAIRE:

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

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT (9.7.2002)

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

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

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

*

CONSIDERATIONS GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 2

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

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

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

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

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

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

Article 3

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

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

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

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

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

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

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

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

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

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

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

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

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

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

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

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

Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)

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

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

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

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

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

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

Article 18 (17 selon le Conseil d'Etat)

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

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

Article 19 (18 selon le Conseil d'Etat)

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

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

Article 20 (19 selon le Conseil d'Etat)

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

Article 21 (20 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

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

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

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

Article 22 (21 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 juillet 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(10.7.2002)

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

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

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

*

1. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

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

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

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

1.1. Aide au logement et aménagement du territoire

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

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

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

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

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

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

1.2. La pénurie de logements: un problème réel?

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

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

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

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

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

1.3. Augmenter le parc locatif

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

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

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1:

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

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

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

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

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

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

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

Ad article 2:

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

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

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

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

Ad article 3:

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

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

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

Ad article 4:

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

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

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

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

Ad article 5:

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

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

Ad article 6:

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

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

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

Ad article 7:

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

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

Ad article 8:

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

Ad article 9:

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

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

¹ Annuaire statistique du Luxembourg 2001: tableau 330; Statec

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

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

Ad article 10:

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

Ad article 11:

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

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

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

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

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

Ad article 12:

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

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

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

Ad article 13:

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

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

Ad article 14:

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

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

Ad article 15:

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

Ad article 16:

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

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

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

Ad article 17:

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

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

Ad article 18:

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

Ad article 19:

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

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

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

Ad article 20:

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

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

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

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

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

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

Ad article 21:

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

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

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

Ad article 22:

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

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

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

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

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

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

Luxembourg, le 10 juillet 2002

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER