

N^{os} 4977⁵
4908³

CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

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

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

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

(1.10.2002)

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

*

I. INTRODUCTION

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

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

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

*

II. ANTECEDENTS

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

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

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

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

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

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

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

*

III. LA SITUATION SUR LE MARCHE DU LOGEMENT

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

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

1. La demande de logements

a. Evolution de la population luxembourgeoise

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

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

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

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

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

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

b. Evolution du nombre des autorisations de construire

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

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

2. L'offre de logements

a. Evolution du nombre de logements achevés

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

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

b. Evolution du coût des logements

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

IV. LE BILAN DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1. Inventaire des mesures prises

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

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

2. Le système d'aides étatiques

a. Catégories d'aides étatiques

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

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

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

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

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

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

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

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

b. L'impact financier des aides étatiques

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

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

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

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

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

*

V. LES POINTS SAILLANTS DE LA REFORME

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

1. La promotion de l'accès au logement

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

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

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

a. Augmentation du parc locatif public

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. L'action en faveur de la mixité sociale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. L'observatoire de l'habitat

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

*

VI. ANALYSE DES AVIS

1. Avis des chambres professionnelles

1.1. L'avis de la Chambre de Commerce

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. L'avis de la Chambre de Travail

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

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

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

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

1.3. L'avis de la Chambre des Métiers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. L'avis du Conseil d'Etat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

VII. L’EXAMEN DU PROJET PAR LA COMMISSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

VIII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

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

Article 1er

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

Article 2

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

Article 3

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

Article 6 (nouvel article 5)

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

Article 7 (nouvel article 6)

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

Article 8 (nouvel article 7)

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

Article 16 (nouvel article 15)

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

Article 21 (nouvel article 20)

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

*

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

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

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

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

„La présente loi a pour objet de promouvoir:

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

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

1° Le point e) est modifié comme suit:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

„Chapitre 2quater: Aide au financement de garanties locatives

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

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

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

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

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

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

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

1° Le point f) est modifié comme suit:

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

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

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

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

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

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

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

2° Le 3e tiret est supprimé.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 17.– L'article 30a est abrogé.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Luxembourg, le 1er octobre 2002

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Ady JUNG

