



## Commission du Logement

### Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

#### Procès-verbal de la réunion du 14 novembre 2019

##### Ordre du jour :

Demande en vue de l'organisation d'un débat de consultation au sujet du Pacte logement 2.0 (demande du Gouvernement du 8 mars 2019)

- Présentation de documents en vue du débat en présence des ministres du Logement et de l'Intérieur

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Guy Arendt, M. Marc Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre du Logement  
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Diane Dupont, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement

M. Alain Becker, M. Frank Goeders, Mme Nathalie Schmit, du Ministère de l'Intérieur

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Franz Fayot, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Logement  
M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Alex Bodry, M. Marc Goergen, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

\*

Présidence: M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes  
Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission du Logement

\*

**Demande en vue de l'organisation d'un débat de consultation au sujet du Pacte logement 2.0 (demande du Gouvernement du 8 mars 2019)**

- Présentation de documents en vue du débat en présence des ministres du Logement et de l'Intérieur

M. le Ministre du Logement présente les premières réflexions en vue du débat de consultation qui aura lieu prochainement à la Chambre des Députés. Les réflexions sont le résultat des ateliers qui ont eu lieu en juin et juillet 2019.

La présentation couvre les domaines suivants :

1. Bilan du Pacte Logement 1.0
2. Le Pacte Logement 2.0 en bref
3. Les objectifs du Pacte Logement 2.0
4. Les outils du Pacte Logement 2.0
5. Les subventions aux Communes
6. Les outils réglementaires du Pacte Logement 1.0
7. Le débat de consultation

1. Le Bilan du Pacte Logement 1.0

M. le Ministre constate en premier lieu que le Pacte Logement 1.0 n'a pas eu l'effet escompté notamment pour ce qui est de la création accélérée de logements abordables ou à coût modéré.

- L'Etat a apporté une contribution financière (entre 2008 et 2019) de quelque 392 millions d'euros.
- 21 millions d'euros de contribution financière n'ont pas été utilisés (entre 2008 et 2017).
- 23 communes sur 97 n'avaient pas utilisé leur contribution financière en 2017. Pour les communes, la création de logements n'était pas prioritaire, mais elles ont investi dans leurs infrastructures.
- En 2017, seulement 9 projets de logement ont été cofinancés dans le cadre de la convention Pacte Logement.

Les résultats du troisième monitoring (2017) montrent que les moyens dont disposent l'Etat, les organismes publics et les communes n'ont pas été utilisés suffisamment :

- Droit de préemption

Entre 2008 et 2016 au total 21,9 ha ont été acquis par 13 communes et le Fonds du Logement (FdL) par le biais du droit de préemption (situation avant l'entrée en vigueur de la loi « OMNIBUS »).

- Taxe annuelle spécifique sur certains immeubles

Jusqu'en 2017, 7 communes l'ont introduite.

- Règle des 10% pour PAP de plus de 25 logements

Entre 2008 et 2017, 56 communes ont signé au total 88 conventions portant sur des plans d'aménagement particulier (PAP) avec les promoteurs privés pour la réalisation de quelques 7.000 logements - dont environ 830 logements à coût modéré (situation avant l'entrée en vigueur de la loi « OMNIBUS »).

Les 830 logements à coût modéré ont été vendus dans leur grande majorité en pleine propriété à des personnes bénéficiaires des aides individuelles au logement, sans que la commune ou l'Etat puissent assurer leur maintien à terme dans le parc des logements abordables. Le parc de logements publics locatifs n'en a pas bénéficié.

Le Gouvernement a décidé de revoir le Pacte Logement 1.0 (PL 1.0). Les étapes du processus de refonte du Pacte Logement 1.0 :

**2015** : Déclaration d'intention entre le ministère du Logement, le ministère de l'Intérieur et le Syvicol.

**2016** :

- Création d'un groupe de travail interministériel,
- Enquête auprès des communes,
- Journée des communes pour discuter les orientations du PL 1.0.

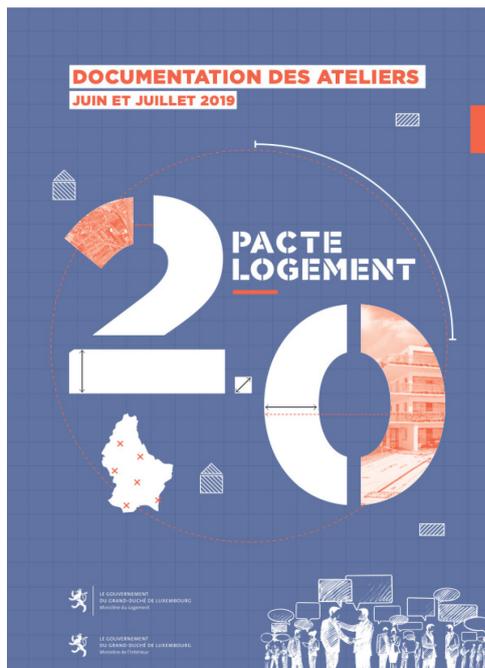
**2017** : Publication de la synthèse des travaux : « Quo vadis Pacte Logement 2.0 ».

**2019** : Organisation de six ateliers interactifs régionaux avec les élu(e)s et agents de 78 communes,

-> Débat de consultation à la Chambre des Députés sur base des pistes élaborées.

Deux documents<sup>1</sup> ont été transmis à la Chambre des Députés en vue du débat de consultation :

Le rapport succinct des ateliers :

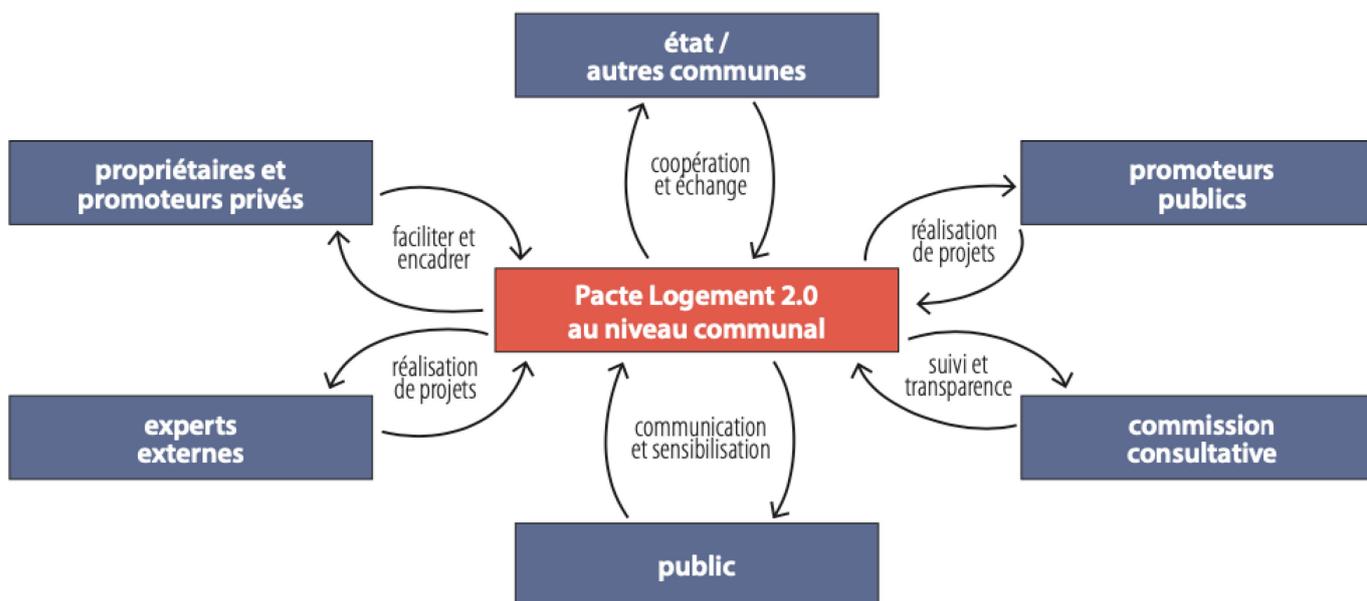


<sup>1</sup> Voir aussi le site du Ministère du Logement [https://logement.public.lu/fr/politique-logement/pacte-logement-2\\_0.html](https://logement.public.lu/fr/politique-logement/pacte-logement-2_0.html)

La concrétisation des ateliers du Pacte Logement 2.0 :



2. Le Pacte Logement 2.0 en bref :



Source: Zeyen+Baumann / Spatial Foresight

- Le Pacte Logement 2.0 est un **programme de subventions** par lequel des financements sont mis à disposition des communes pour la création de logements abordables.
- Un « **Conseiller en Logement** » est mis à disposition des communes par le ministère du Logement pour la mise en œuvre.
- Un **Programme d'action local « Logement »** sera élaboré.

- Les **subventions de projets** soutiennent les communes pour faire face à l'augmentation de la population.
- Les financements sont conditionnés par **la création de logements abordables**.

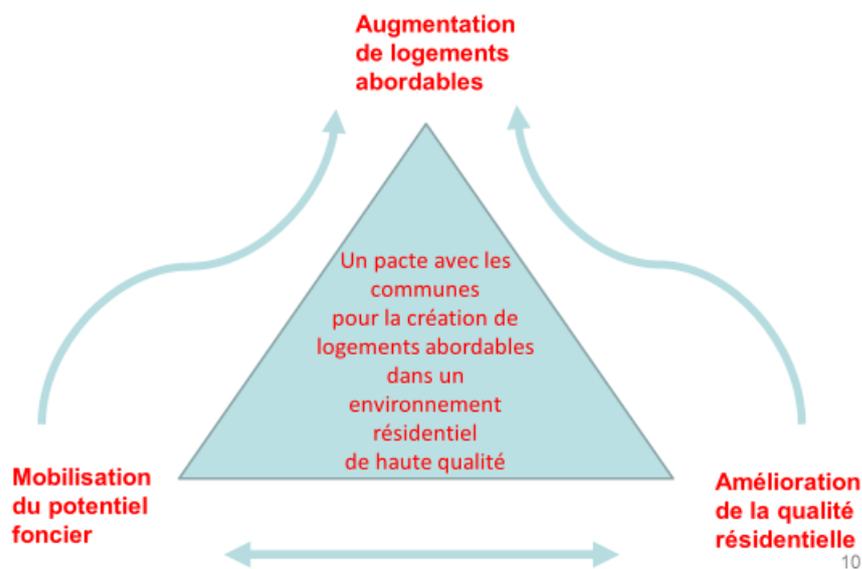
Avec l'appui du Gouvernement, la commune crée les conditions-cadres visant :

- **l'augmentation de l'offre de logements** abordables et durables au niveau communal,
- **la mobilisation du potentiel foncier** existant au niveau communal (acquisition de terrains, « *Baulückenprogramm* », mobilisation des logements non- ou sous-occupés),
- **l'amélioration de la qualité résidentielle** par un urbanisme adapté dans les localités (subventionnement de projets innovatifs).

### 3. Les objectifs du Pacte Logement 2.0



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



10

#### 1. Augmentation des logements abordables :

- La commune comme:
  - **Facilitateur** pour le développement de projets de logements abordables – notamment dans les PAP.
  - **Réalisateur** de projets de construction, de transformation ou de rénovation en vue de la création de logements abordables **notamment locatifs**.
  - **Promoteur** de logements innovateurs répondant aux nouveaux modes et formes de vie des différentes tranches d'âges et aux besoins spécifiques.

#### 2. La mobilisation du potentiel foncier :

- Possibilités communales :
  - une politique active de mobilisation du potentiel foncier (QE et NQ),
  - recours aux moyens réglementaires afin de dynamiser la viabilisation du potentiel existant et la création de logements abordables (10% dans le NQ),
  - la constitution d'un patrimoine foncier communal (terrains et immeubles) notamment par le recours au droit de préemption,
  - l'accompagnement des procédures de remembrement,

- la promotion de la densification des tissus urbains existants tout en assurant une bonne qualité de vie dans les quartiers d'habitation.

### 3. L'amélioration de la qualité résidentielle :

- La commune assure :
  - un haut niveau de qualité urbanistique, écologique et de vie dans les localités :
    - lors de l'élaboration des projets urbanistiques (PAG, PAP),
    - la réalisation d'un espace public attractif et adapté pour favoriser la cohésion sociale dans les quartiers et localités.
    - la mise à disposition des équipements collectifs adaptés aux modes de vie modernes:
  - l'intégration des écoles et maisons relais à l'intérieur des localités et quartiers résidentiels,
  - la mise en place de locaux pour le développement des dynamiques sociétales.

### 4. Les outils du Pacte Logement 2.0. :

**Le Programme d'action local «Logement» (PAL)** établi par la commune sur base des objectifs du PL 2.0.

**Le conseiller pour le logement** mis à disposition par le ministère du Logement pour accompagner le processus.

**Les subventions du ministère du Logement** qui appuieront le financement des objectifs du PAL.

Etapas de la mise en œuvre :

1. Signature d'une **convention cadre initiale**
  - mise à disposition du conseiller pour le logement,
  - pour l'élaboration du Programme d'action local « Logement »,
  - durée maximale 24 mois.
2. Elaboration du **Programme d'action local « Logement »**
3. **Signature d'une convention de mise en œuvre**
  - mise à disposition du conseiller pour le logement,
  - accès aux subventions pour la mise en œuvre des mesures décidées par les communes,
  - périodicité de 3 fois 3 ans avec une auto-évaluation tous les 3 ans.

CCI (6 mois à 2 ans) + 3 x 3 ans  
soit une durée totale de 10 à 11 ans

### Les outils en détail :

- **Le conseiller en logement :**
  - coordonne l'élaboration du **Programme d'action local « Logement »**,
  - sert de facilitateur pour la mise en œuvre du **PAL**,
  - accompagne les projets et actions du PAL,
  - contribue à l'auto-évaluation tous les trois ans,
  - peut être **externe ou interne** à l'équipe communale,
  - remplit ces fonctions pendant une durée de 25 à 45 jours par commune,
  - peut être pris en charge par plusieurs communes.
- **Le Programme d'action local « Logement »**
  - est élaboré par la commune (et adopté par le conseil communal),
  - fixe les objectifs de la commune compte tenu du catalogue des mesures du PL 2.0,

- définit des projets concrets et les moyens et ressources financières nécessaires.
- **La commission consultative**
- accompagne l'élaboration du PAL,
- contrôle la mise en œuvre du PAL.

## 5. Les subventions aux communes :

### **1. Subventions pour la création de logements**

- Aides à la construction d'ensembles
- Financées à travers le **Fonds spécial de soutien au développement du logement.**
  - **Subventions « construction d'ensembles »**

- pour grandes infrastructures
- pour petites infrastructures

Pour les mesures promouvant le vivre-ensemble.

Les subventions « constructions d'ensembles » :

- se situent en dehors du « Budget Pacte Logement » ;
- permettent l'acquisition du foncier pour logements abordables;
- financent la construction de logements à coût modéré et destinés principalement à la location abordable et accessoirement à la vente à coût modéré (avec droit de rachat pour le pouvoir public) ;
- sont utilisées pour l'achat, la rénovation et la réfection du bâti existant afin de revaloriser les centres villageois ;
- financent la viabilisation de nouveaux quartiers résidentiels.

### **2. Appui à la gestion des logements**

- Se situent en dehors du « Budget Pacte Logement »
- Mis en œuvre à travers le « Bailleur social »

## Détermination du montant de subside disponible par commune

Provenance des fonds qui composent le budget disponible pour une commune :

### 1. Phase Démarrage PL 2.0

Une dotation forfaitaire pour démarrer les travaux.

### 2. En fonction des logements abordables créés sur le territoire de la commune

Pour rappel : le conseiller pour le logement est financé en supplément en fonction de la taille de la commune.

## Affectation du budget disponible

Les subventions sont attribuées pour la réalisation de mesures prévues au Programme d'action local « Logement » sous forme de cofinancement.

### 1. « Grandes infrastructures »

Exemples: écoles, crèches, salles et autres infrastructures communautaires pour jeunes et personnes âgées, commerces de proximité...

### 2. « Petites infrastructures »

Exemples: terrains de jeux, sport pour tous, parcs, emplacement de barbecue et d'espaces de verdure.

### 3. Autres mesures

Exemples: initiatives locales, innovations sociales, vivre ensemble, R&D,...

## ➤ Les subventions étatiques du PL 2.0

- sont attribuées pour la réalisation des mesures et projets arrêtés dans le PAL,
- sont remboursées sur base de projets concrets.

- La gestion des projets et des demandes de subventionnement se fera à travers un outil informatique élaboré en coopération avec le SIGI.

#### 6. Les outils réglementaires du Pacte Logement 1.0

- Le droit de préemption pour les communes, l'Etat et le Fonds du Logement ;
- Les taxes spécifiques sur certains immeubles non occupés ou non construits ;
- L'exemption fiscale des plus-values et bénéfices de cession en cas d'aliénation à l'Etat ou aux communes ;
- L'obligation de réaliser des logements subventionnés (10%) dans les PAP de plus de 25 logements.

7. Le débat de consultation pourrait notamment porter sur les sujets suivants. Un questionnaire détaillé parviendra à la Chambre des Députés dans les prochains jours.

- Est-ce que la Chambre des Députés partage les objectifs du PL 2.0 comme proposés ci-dessus?

- Est-ce que les pistes élaborées répondent aux besoins des communes?

- Quel développement pour les outils réglementaires et fiscaux introduits par le PL 1.0?

- D'autres idées et suggestions?

Mme la Ministre de l'Intérieur ajoute que le Pacte Logement 2.0 ne pourra se réaliser sans la participation des communes, tout en respectant les spécificités des 102 communes existantes. Les principales questions seront de trouver les terrains et les moyens pour pouvoir réaliser des logements abordables et de garantir ensuite que ces logements resteront dans le parc des habitations sociales.

#### **Discussion**

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) rappelle que le Pacte Logement 1.0 avait notamment pour but de permettre aux communes de créer les infrastructures nécessaires pour accueillir et encadrer les habitants. Le PL 1.0 misait sur la croissance en général, alors que le PL 2.0 introduit la terminologie de logements durables et abordables. Le rapporteur du rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur le rapport spécial de la Cour des comptes sur la réalisation de logements sociaux, demande à ce que les différentes notions soient définies avec précision. L'orateur souhaite savoir quels types de logements seront exclus de la vente sur le marché libre. S'agit-il des logements « sociaux » ou des logements « abordables », ou des « logements à coût modéré » ?

Le Gouvernement prévoit-il d'instaurer aussi un Pacte Logement avec le secteur privé (promoteurs privés) ?

M. le Ministre du Logement explique que la main publique devra veiller à garder une mixité sociale. Un problème qui se pose est celui des familles qui disposent de revenus modestes, mais se situant au-dessus des seuils de revenus qui jouent pour pouvoir bénéficier d'aides publiques. La contribution du bénéficiaire du logement se définit par rapport à son revenu. Les notions « abordable », « gain » / « bénéfice économiquement raisonnable » restent à définir. Le législateur devra en plus se prononcer sur la durée durant laquelle un logement subventionné par l'Etat ne peut pas être vendu sur le marché libre.

Le Gouvernement est disposé à travailler avec les promoteurs privés.

La première question de M. Yves Cruchten (LSAP) porte sur le Pacte Logement 1.0 qui prévoyait une croissance générale de la population. Le Gouvernement définira-t-il un taux de croissance généralisé ?

Est-ce que les mesures du Pacte Logement 2.0 s'articuleront par rapport aux situations spécifiques des communes ?

M. le Ministre répond que la croissance devra être qualitative, et non seulement quantitative. Les aides prévues au PL 2.0 sont liées à la création de logements et non à l'accroissement de la population. Il faudra prendre en compte le PAG de la commune et des facteurs comme l'accès aux transports publics.

M. David Wagner (déi Lénk) note que le Pacte Logement 2.0 prend ses distances par rapport à la logique de croissance généralisée de la population. Le PL 2.0 mise néanmoins toujours sur la participation facultative des communes et fait abstraction de toute mesure plus contraignante. Il craint que les mesures envisagées soient insuffisantes pour vraiment apporter un changement.

L'orateur se demande pourquoi le PL 2.0 n'englobe pas de mesures de lutte contre la spéculation foncière, alors que celle-ci pourrait être réglée au niveau national et que les communes auraient aussi un rôle à jouer.

L'orateur rend attentif à la différence de terminologie qui prend toute son importance quand il existe plusieurs niveaux de subventionnement selon le type de logement « à coût modéré ».

M. le Ministre rappelle la position gouvernementale qui estime que le mieux serait que les logements deviennent la propriété de l'Etat, d'un promoteur public ou de la commune. Il incombe à l'Etat de trouver les moyens d'encourager les communes à ne plus vendre les logements.

M. Wagner se demande quels moyens pourraient employer les communes pour acquérir des logements alors que les prix sont très élevés. Le propriétaire d'un terrain n'a aucune raison pour vendre, vu qu'il suffit simplement d'attendre que les prix du foncier continuent d'augmenter.

M. le Ministre répond que le PL 2.0 est doté de moyens financiers considérables. La spéculation ne peut jamais être exclue. Le Gouvernement pourra cependant réfléchir à la mise en place de dispositions fiscales spécifiques.

M. Wagner rappelle que son parti a introduit des propositions de loi qui dorment depuis des années dans un tiroir. Il apprécierait qu'il y ait une réaction par rapport aux propositions de son parti. M. le Ministre répond avoir examiné toutes les propositions de loi émises par des membres de la Chambre des Députés et de réagir prochainement au cours d'une réunion de la Commission du Logement par rapport aux propositions qui n'ont pas encore été discutées.

M. le Ministre rappelle plusieurs mesures qui pourraient servir immédiatement à accroître le parc locatif social à disposition des communes, telles l'appel au droit de préemption, l'introduction d'une taxe sur certains immeubles ou la règle des 10% pour des plans d'aménagement particuliers de plus de 25 logements. En utilisant ces outils, les communes peuvent pleinement jouer leur rôle en matière de lutte contre le manque de logements abordables.

M. Marc Lies (CSV) est d'avis que le PL 2.0 ressemble à une déclaration d'intention sans mesures concrètes qui soient réalisables dans l'immédiat. Quel serait le rôle du conseiller ? S'agit-il d'un guichet unique pour les citoyens ou d'un expert qui donne des conseils aux communes ? Comment garantir que les 10% pour le logement social soient vraiment utilisés pour le logement abordable ? Comment réussir à acquérir le foncier qui permettrait de réaliser les constructions et les logements ? Est-il prévu d'élargir les périmètres de construction des communes ? Comment réussir à encourager les communes à contribuer au Pacte Logement 2.0 ?

M. le Ministre renvoie aux documents qui ont été remis aux députés et publiés. Ils contiennent des mesures pragmatiques. Certaines communes utilisent déjà les outils légaux dont ils disposent. Il s'agit d'encourager les autres à également jouer leur rôle. Si la Chambre des Députés le souhaite, le Gouvernement peut proposer des mesures plus contraignantes.

M. le Ministre rappelle que les aides sont liées à la création effective de logements. L'orateur est convaincu que la création de logements est possible sans que les périmètres soient élargis.

M. Max Hahn (DP) salue la possibilité pour les députés de se prononcer sur les propositions et idées émises par le Gouvernement au cours du débat de consultation prévu pour le mois de décembre.

Mme Françoise Hetto-Gaasch (CSV) fait état de situations qui peuvent se présenter quand un propriétaire se voit offrir des conditions très favorables de la part d'un promoteur privé. L'oratrice se demande comment les communes peuvent réagir à de telles offres. M. le Ministre explique qu'un groupe de travail est en train d'analyser les raisons qui font que les outils légaux ne soient pas utilisés.

La question de M. Claude Haagen (LSAP) demande comment la main publique peut garantir que le caractère de « logement abordable » reste acquis à long terme. M. le Ministre explique qu'un promoteur privé peut obtenir des aides, mais doit garantir que le caractère de l'abordable devra être garanti pendant 40 ans. L'Etat devra mettre en place un système de contrôle pour éviter que des logements soient vendus sur le marché privé.

M. Jeff Engelen (ADR) émet deux remarques et une question. Une de ses remarques se rapporte à la réticence des propriétaires de terrains ou de maisons de vendre leur bien. Le prix des biens immobiliers augmente automatiquement. La deuxième remarque concerne le prix de la construction qui paraît élevé notamment face à la pénurie d'entreprises de constructions. La question porte sur les aides prévues par le PL 1.0 et le PL 2.0. Faut-il entamer un projet dès que possible ou attendre la mise en vigueur du nouveau PL ?

M. le Ministre explique qu'il devrait être possible de mieux rentabiliser un terrain en y aménageant davantage de logements. La période de transition entre le PL 1.0 et le PL 2.0 pourrait prévoir la mise à disposition d'une somme permettant à la commune d'entamer le projet.

M. Marc Baum (déi Lénk) constate que de nombreuses communes n'étaient pas disposées à participer à la création de logements sociaux dans le contexte du PL 1.0. Ne faudrait-il pas prévoir des mesures plus contraignantes, par exemple en inscrivant des obligations en matière de logement social dans la loi communale. Mme la Ministre explique qu'un groupe de travail est chargé de l'élaboration de procédures allégées.

M. Felix Eischen (CSV) reste convaincu que le pays manque de terrains constructibles. Il fait état d'un projet de construction de 10 à 12 unités de logement dans sa commune dans le contexte de bâtiments anciens. La commune refuse le classement et préférerait l'aménagement de logements, alors que le Ministère de la Culture souhaite que les bâtiments soient classés.

\* \* \*

Luxembourg, le 27 novembre 2019

La Secrétaire-administrateur,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,  
Semiray Ahmedova

Le Président de la Commission des Affaires intérieures  
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,  
Dan Biancalana