

N° 7495⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant création du Fonds spécial de soutien
au développement du logement**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT

(12.3.2020)

La Commission se compose de: Mme Semiray Ahmedova, Présidente-Rapportrice;

M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. Roy Reding, M. David Wagner, M. Serge Wilmes.

M. Marc Goergen, observateur délégué.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique fut déposé le 6 novembre 2019.

L'avis du Conseil d'Etat a été émis le 20 décembre 2019 et est parvenu à la Chambre des Députés le 30 décembre 2019.

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi a été émis le 19 décembre 2019.

L'avis de la Chambre des Métiers sur le projet de loi date du 20 décembre 2019.

L'avis de la Chambre des Salariés a été émis le 13 février 2020.

Les amendements parlementaires datent du 23 janvier 2020.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été émis le 10 mars 2020.

*

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi fut présenté à la Commission du Logement le 7 novembre 2019.

Mme la Présidente Semiray Ahmedova a été désignée rapportrice du projet de loi au cours de la réunion du 23 janvier 2020.

Au cours de la même réunion, la commission parlementaire a adopté une série d'amendements.

Le rapport de la Commission du Logement a été envoyé aux membres de la commission le 9 mars 2020 (sous réserve de l'avis complémentaire favorable du Conseil d'Etat).

Madame la Présidente-Rapporteuse l'a formellement présenté le 12 mars 2020.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné par les membres de la Commission du Logement le 12 mars 2020.

Le rapport de la Commission du Logement a été approuvé le 12 mars 2020.

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour mission de mettre en place un fonds spécial de soutien au développement du logement. Ce fonds regroupe l'ensemble des crédits dédiés à la construction de logements abordables à travers les aides à la pierre prévues dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ces crédits sont actuellement répartis sur une vingtaine d'articles de la loi budgétaire. Or, force est de constater que l'annualité de la loi budgétaire est difficilement compatible avec le fonctionnement et la complexité de la construction d'immeubles. Les projets de construction s'étalent sur plusieurs années et sont souvent soumis à des aléas (intempéries, faillites, durée des procédures d'autorisation ou autres imprévus). Ces facteurs expliquent qu'il y a eu dans le passé un important décalage entre le budget annuel voté et les dépenses effectives. Une partie des crédits mis à la disposition de la construction d'ensembles est ainsi tombée régulièrement en économie.

L'outil du fonds spécial permet ainsi une gestion plus flexible que le système actuel. Il trouve son fondement légal aux articles 76 et 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. D'autres exemples pour des fonds spéciaux à citer dans ce contexte sont le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales ou le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le fonds spécial peut notamment intervenir dans l'acquisition de terrains en vue de la création de logements, ainsi que dans l'assainissement et la viabilisation de terrains dans l'objectif d'y construire à terme des logements. Le fonds a également pour mission l'amélioration de l'habitat en général en vue de contribuer aux objectifs du développement durable.

Enfin, ce nouveau fonds apporte une plus grande transparence vis-à-vis de la Chambre des Députés. La remise annuelle par le ministre ayant le Logement dans ses attributions d'un rapport sur le fonctionnement et les dépenses du fonds spécial, se basant sur les données du fonds, assure une vue d'ensemble sur l'évolution de la mise en œuvre des différents projets de constructions d'ensembles pour lesquels l'Etat a pris des engagements financiers sur base des dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Ce rapport présente également une analyse des dépenses de l'exercice écoulé et un planning indicatif des futurs projets ainsi que des engagements et dépenses de l'Etat.

*

IV. LES AVIS DU CONSEIL D'ETAT

1) Avis du Conseil d'Etat du 20 décembre 2019

Dans son premier avis, le Conseil d'Etat propose de reformuler, dans un souci de cohérence, partiellement les libellés de quelques articles du projet de loi en question.

Il recommande notamment de reprendre dans l'article 3, spécifiant les champs d'intervention du fonds, tous les domaines figurant au chapitre 3 portant sur les aides à la construction d'ensembles de la loi modifiée du 25 février 1979.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article 7. En effet, cet article qui modifie l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement va à l'encontre des exigences constitutionnelles applicables aux matières réservées à la loi. Les conditions d'octroi et la fixation de subventions et d'aides financières à charge du Trésor ne peuvent ainsi pas seulement faire l'objet d'un règlement grand-ducal.

Finalement, le Conseil d'Etat émet un certain nombre d'observations d'ordre légistique.

Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 7495-1.

2) Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 10 mars 2020

Dans son avis complémentaire du 10 mars 2020, le Conseil d'Etat marque son accord avec les amendements proposés par la Commission du Logement.

*

V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

1) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics du 19 décembre 2019

Étant donné que le projet de loi en question s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la pénurie de logements abordables, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics y marque son accord.

2) Avis de la Chambre des Métiers du 20 décembre 2019

La Chambre des Métiers approuve la création du fonds, estimant qu'un tel outil permet effectivement d'atténuer les inconvénients que représente le principe de l'annualité de la loi budgétaire par rapport à des projets d'investissement qui s'étendent sur plusieurs années, rendant difficile leur programmation exacte. Elle estime également que le fonds conduit à une transparence accrue en facilitant le suivi des projets engagés et planifiés.

La chambre professionnelle pose la question des moyens mis à sa disposition, craignant qu'à défaut d'une alimentation suffisamment élevée, le nouvel outil sera peu efficace pour satisfaire les ambitions affichées par le Gouvernement.

3) Avis de la Chambre des Salariés du 13 février 2020

La Chambre des Salariés souscrit pleinement au projet de loi soumis à son avis. En effet, elle estime que le fonds constitue un instrument plus flexible que le système actuel qui est incompatible avec les réalités du secteur de la construction. En plus, étant convaincue qu'une intervention plus conséquente de la part des communes, de l'Etat et des promoteurs publics dans le marché locatif est indispensable, elle salue le choix de faire de la constitution d'une réserve foncière une des missions supplémentaires du nouveau fonds.

Toutefois, la chambre professionnelle note que ces dispositions devraient aller de pair avec l'introduction d'une taxe sur la spéculation foncière et la rétention de terrains à bâtir, et une augmentation d'amplitude des crédits dont sera dotés le fonds pendant les exercices budgétaires à venir.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Au vu de la modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévue à l'article 7 du projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat suggère de reformuler l'intitulé du projet de loi.

Observations d'ordre légistique

Le Conseil d'Etat émet un certain nombre d'observations d'ordre légistique que la commission fait siennes.

Remarques d'ordre formel

Il est encore proposé de suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat.

Dans l'ensemble du projet de loi, les énumérations seraient à faire en ayant recours à des numéros suivis d'un exposant «^o».

Intitulé

Étant donné qu'il sera proposé ci-dessous de supprimer l'article 7 du projet de loi, il convient de préciser que les observations de la Haute Corporation relatives à l'intitulé du projet de loi n'ont pas lieu d'être suivies.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} concerne la création du fonds.

En suivant le Conseil d'Etat, il y a lieu d'insérer à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, une virgule avant les termes « ci-après dénommé ». A l'article 1^{er}, alinéa 2, il serait écrit « ci-après dénommé le « ministre » ».

Article 2

L'article détaille les différentes missions du fonds, l'objectif étant d'augmenter l'offre en logements abordables par le biais d'une participation financière de l'État.

La Commission du Logement est d'accord pour adopter la proposition du Conseil d'Etat et de supprimer à l'article 2 les termes « les domaines suivants ».

Le point 5 de cet article est reformulé.

Article 3

Cet article précise le champ d'intervention du fonds en détaillant les dépenses que le fonds peut être amené à financer.

A l'article 3, point 7, le terme « de » est inséré avant les termes « la rénovation » et « la transformation », suite à une proposition du Conseil d'Etat.

Par voie d'amendement, il est proposé de modifier comme suit l'article 3 :

~~« Sauf décision motivée du Gouvernement en conseil, »~~ Le fonds peut intervenir dans le financement :

- 1° de l'acquisition de terrains ;
- 2° de l'étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique,
- 3° de l'aménagement de terrains à bâtir, y compris la démolition éventuelle de bâtisses existantes, l'assainissement et la stabilisation de terrains dans le sens horizontal et vertical afin de pouvoir y effectuer des travaux de fondation ;
- 4° de l'installation de voiries, de canalisations, de conduites d'eau, de gaz, d'électricité, de télécommunication ;
- 5° de toutes autres infrastructures techniques nécessaires à l'aménagement de logements et tous les frais liés à des contraintes ou prescriptions techniques, urbanistiques, culturelles ou environnementales devant être exposés pour obtenir la délivrance de l'ensemble des autorisations administratives nécessaires pour la réalisation des projets de construction d'ensembles ;
- 6° des charges d'intérêt liées au préfinancement des projets de construction ;
- 7° de la construction de logements locatifs ;
- 8° de l'acquisition, de la rénovation et de la transformation de logements existants ;
- 9° de la construction de foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile ;
- 10° de la construction de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire ;
- 11° de l'aménagement des places de jeux et d'espaces verts ;
- 12° de la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'immeubles ;
- 13° des frais exceptionnels relatifs à l'assainissement et à la viabilisation de nouveaux quartiers d'habitation ayant été déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil. »

Commentaire

Le Conseil d'Etat relève que tous les domaines figurant au chapitre 3 portant sur les aides à la construction d'ensembles de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ne sont pas repris à l'article sous examen. Il est dès lors proposé d'énumérer également les domaines suivants : (i) l'étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique, et (ii) la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'immeubles.

Article 4

Le Conseil d'Etat n'émet pas d'observation au sujet de cet article.

A l'alinéa 2, le terme « recette » serait mis au pluriel.

La Commission du Logement y souscrit.

Article 5

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation concernant cet article, sauf à proposer que « Chambre des députés » seraient écrits avec un « d » minuscule.

La Commission du Logement suit le Conseil d'Etat.

Article 6

L'article vise à déterminer les crédits budgétaires qui doivent être intégrés au futur fonds.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article. Aux yeux du Conseil d'Etat, il est plus approprié de déterminer, dans un premier temps, le montant total du crédit pour inscrire ce montant à l'article budgétaire réservé au fonds et de supprimer, dans un second temps, les crédits inscrits aux articles budgétaires renseignés à l'article sous examen.

A l'article 6, paragraphe 2, il serait écrit « la loi précitée du 20 décembre 2019 » et les « articles budgétaires énumérés au paragraphe 1^{er} ».

La Commission du Logement est d'accord avec cette modification.

Article 7

L'article sous examen modifie l'article 19 de la loi précitée du 25 février 1979 en supprimant les deux premiers alinéas de l'article 19. L'alinéa 3 de l'article 19 actuellement en vigueur (qui sera désormais le seul alinéa de l'article 19) serait adapté.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article en estimant que le libellé proposé va à l'encontre des exigences constitutionnelles applicables aux matières réservées à la loi (article 103 de la Constitution).

Les règlements grand-ducaux pris dans ces matières ne se conçoivent que dans le cadre légal pré-défini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. L'article ne saurait dès lors reléguer la fixation des conditions d'octroi des participations de l'Etat, leur importance, les droits et obligations du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'Etat à un règlement grand-ducal.

La Commission parlementaire du Logement propose de supprimer l'article 7 par voie d'amendement. La numérotation de l'article suivant est à adapter en conséquence.

Article 8 devenant l'article 7

Le Conseil d'Etat note qu'à l'article 8, le verbe serait conjugué au présent.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Au vu de ce qui précède, la Commission du Logement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur qui suit :

*

« PROJET DE LOI portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Art. 1^{er}. Création du fonds

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

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

Art. 2. Mission du fonds

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

- 1° la construction d'ensembles de logements au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- 2° la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;
- 3° la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;
- 4° l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;
- 5° les projets de logement déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.

Art. 3. Intervention du fonds

Le fonds peut intervenir dans le financement :

- 1° de l'acquisition de terrains ;
- 2° de l'étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique ;
- 3° de l'aménagement de terrains à bâtir, y compris la démolition éventuelle de bâtisses existantes, l'assainissement et la stabilisation de terrains dans le sens horizontal et vertical afin de pouvoir y effectuer des travaux de fondation ;
- 4° de l'installation de voiries, de canalisations, de conduites d'eau, de gaz, d'électricité, de télécommunication ;
- 5° de toutes autres infrastructures techniques nécessaires à l'aménagement de logements et tous les frais liés à des contraintes ou prescriptions techniques, urbanistiques, culturelles ou environnementales devant être exposés pour obtenir la délivrance de l'ensemble des autorisations administratives nécessaires pour la réalisation des projets de construction d'ensembles ;
- 6° des charges d'intérêt liées au préfinancement des projets de construction ;
- 7° de la construction de logements locatifs ;
- 8° de l'acquisition, de la rénovation et de la transformation de logements existants ;
- 9° de la construction de foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile ;
- 10° de la construction de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire ;
- 11° de l'aménagement des places de jeux et d'espaces verts ;
- 12° de la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'immeubles ;
- 13° des frais exceptionnels relatifs à l'assainissement et à la viabilisation de nouveaux quartiers d'habitation ayant été déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.

Art. 4. Alimentation du fonds

Le fonds est alimenté :

- 1° par des dotations budgétaires annuelles ;
- 2° par les remboursements effectués à l'État des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

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

Art. 5. Rapport à la Chambre des députés

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

Art. 6. Dispositions budgétaires

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

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

- 1° 15.0.31.000,
- 2° 15.0.31.030,
- 3° 15.0.32.001,
- 4° 15.0.32.010,
- 5° 15.0.33.001,
- 6° 15.0.43.000,
- 7° 15.0.43.001,
- 8° 45.0.51.000,
- 9° 45.0.51.001,
- 10° 45.0.51.002,
- 11° 45.0.51.003,
- 12° 45.0.51.006,
- 13° 45.0.51.040,
- 14° 45.0.51.041,
- 15° 45.0.51.042,
- 16° 45.0.51.043,
- 17° 45.0.52.000,
- 18° 45.0.63.002,
- 19° 45.0.63.004,
- 20° 45.0.63.005,
- 21° 45.0.71.010.

Art. 7. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} avril 2020. »

Luxembourg, le 12 mars 2020

La Présidente-Rapportrice,
Semiray AHMEDOVA

