

N° 7648⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant**

- a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,**
- b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
- c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,**
- d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(6.11.2020)

RESUME STRUCTURE

Le Ministre du Logement a récemment déposé le projet de loi relatif au Pacte logement.

Quant au contenu

En fait, il s'agit de deux projets différents : l'un portant réforme du pacte logement institué par la loi du 22 août 2008, l'autre modifiant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sur un point essentiel.

La réorientation du Pacte logement vise à développer le logement abordable en attribuant aux communes signataires des dotations financières – s'ajoutant aux aides à la construction d'ensembles – et en les soutenant par la mise à disposition d'un conseiller logement.

La modification de la législation relative à l'aménagement communal entend remédier à l'inefficacité de la disposition prévoyant l'obligation de réaliser 10% de logements à coût modéré dans des lotissements comprenant plus de 25 habitations. Selon les auteurs du projet « la pratique a pu démontrer que de tels logements se retrouvent généralement, à court ou à moyen terme, aux prix usuels sur le marché immobilier (...) ».

C'est la raison pour laquelle la modification projetée prévoit l'obligation de céder à la commune, ou en cas de renonciation de sa part, à l'Etat un quota de fonds ou d'habitations réservé au logement abordable. Cette part réservée peut atteindre jusqu'à 30%.

Les mesures sont-elles à la hauteur des défis ?

Le Pacte logement 2.0 est mieux structuré que son prédécesseur en fixant des objectifs concrets en termes de projets de logements abordables à réaliser et en prévoyant un bilan annuel permettant d'apprécier l'état d'avancement de ceux-ci.

Mettre le focus sur le logement abordable et à la création d'un parc de logements abordables est accueilli favorablement par la Chambre des Métiers. Le fait qu'un tel parc fait largement défaut aujourd'hui, est attribuable à une politique du logement trop longtemps concentrée sur le subventionnement de la demande et la vente de « logements à coût modéré » qui après une période de détention minimale étaient cédés au prix du marché.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers approuve les incitatifs prévus par le nouveau Pacte logement à l'attention des communes en leur accordant un « bonus » par rapport aux aides étatiques usuelles.

En revanche, elle regrette que le Pacte logement soit mis sur les rails alors qu'une définition claire et donc opérationnelle de ce qu'il faut attendre par logement abordable, se fait toujours attendre, faute d'un dépôt de loi, pourtant annoncé, modifiant la loi de 1979 sur les aides étatiques.

La Chambre des Métiers dénonce par ailleurs le fait que le projet de loi ne prévoit pas l'implication du secteur privé.

Concernant la cession obligatoire de fonds et d'habitations destinés à accueillir des logements abordables et l'augmentation du quota pouvant atteindre jusqu'à 30%, la Chambre des Métiers se demande tout d'abord si une large partie des communes dispose des ressources financières requises pour acquérir ces terrains ou logements, notamment sur la toile de fond de la crise économique actuelle qui aura pour conséquence une baisse des recettes dont bénéficient les collectivités territoriales. Par ricochet, et pour les mêmes raisons, il est douteux que l'Etat puisse (et veuille ?) à chaque fois se porter acquéreur de ces biens en cas de renonciation d'une commune.

Ensuite, le risque est réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement. Prendrait-on à Pierre pour donner à Paul ? En effet, le seuil maximal d'habitations « sociales » à réaliser avoisine le tiers du nombre total d'unités à créer.

Comme pour le Pacte logement réformé, la Chambre des Métiers dénonce au niveau de la modification de la loi concernant l'aménagement communal l'absence de droit d'initiative du secteur privé.

Le projet de loi déposé ne fait que cimenter le monopole public de la réalisation de logements abordables

D'un point de vue général, la politique du logement telle que prévue par le programme gouvernemental s'adonne à l'illusion que les pouvoirs publics pourraient à eux seuls maîtriser le défi de la création de logements abordables de qualité et en quantité suffisante. Ainsi, les acteurs privés ne sont cités que dans la phrase introductive au chapitre en question alors qu'ils n'interviennent dans aucune des mesures projetées, exposées dans la suite dudit programme.

Si la Chambre des Métiers peut approuver la réforme du Pacte logement devant inciter les communes à réaliser plus de logements accessibles à des ménages ayant des difficultés à se loger décemment, la cession obligatoire de fonds ou d'habitations combinée à l'augmentation du quota de logements abordables soulève beaucoup de doutes quant à son efficacité.

Si les auteurs du projet de loi citent Vienne comme exemple d'un large parc de logements abordables, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que cette ville implémente depuis plus de 100 ans de tels programmes, tandis que la politique du logement national se contentait surtout de subventionner la demande, un choix dont le Luxembourg ressent jusqu'à aujourd'hui ses effets défavorables.

Dans cette optique, la création au Luxembourg d'un tel parc atteignant une certaine masse critique prendra certainement des décennies, si les responsables politiques rechignent à ouvrir ce segment d'habitations partiellement au secteur privé.

Vu sous cet angle, la déclaration des auteurs selon laquelle « une telle approche [le régime prévu par le nouvel article 29bis] a pour effet une fois que le parc précité a atteint une certaine « masse critique », de pouvoir agir efficacement sur l'évolution du prix d'acquisition des immeubles destinés au logement » ressemble tout au plus à un vœu pieux.

Recherche d'une solution de rechange au monopole public du logement abordable

Pour pallier les déficiences énumérées ci-avant, la Chambre des Métiers propose, en tant que solution de compromis, un modèle sous lequel l'initiateur du projet reste propriétaire des fonds soumis à

la réservation de logements abordables. En contrepartie, il devrait respecter certaines obligations en relation avec la mise à disposition de ces habitations, notamment en ce qui concerne le niveau du loyer et le profil des ménages bénéficiaires.

Une telle solution comporterait un double avantage. En l'absence d'une cession de fonds, la commune, ou l'Etat en cas de renonciation de la première, ne seraient pas obligés d'y consacrer des moyens financiers conséquents, fidèle au principe d'une gestion efficace des deniers publics.

De son côté, l'initiateur de projet demeurerait le propriétaire des terrains, de sorte que la mesure proposée représenterait une moindre entrave au principe constitutionnel de protection de la propriété privée.

Pour une politique du logement plus offensive et audacieuse

D'après la Chambre des Métiers, le récent projet de loi est, pour les raisons évoquées ci-avant, un instrument insuffisant pour adresser le défi du logement abordable. Dans ce contexte, elle propose de suivre des pistes complémentaires.

La simplification des procédures d'autorisation devra rester une priorité absolue, alors qu'une réduction des délais actuels aurait manifestement un impact sur les coûts de réalisation de logements. Si les procédures font sur certains points spécifiques l'objet de simplifications, bien qu'en doses homéopathiques, elles se voient, d'un autre côté, complexifiées par l'ajout de couches supplémentaires, à l'instar du projet de loi relatif à la protection du patrimoine.

Une autre piste qui devrait être suivie avec davantage d'audace est celle de l'augmentation de la densité du bâti afin de réduire l'incidence du foncier sur les prix des logements, surtout dans les grands centres urbains. A titre d'illustration, l'ajout d'un étage supplémentaire dans certains quartiers résidentiels des villes du Luxembourg renferme un potentiel important de création de nouvelles habitations.

Selon la Chambre des Métiers, une mesure importante pour mobiliser davantage le foncier consisterait à mettre en œuvre des contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») par lesquels le propriétaire s'engagerait à réaliser endéans une certaine période de référence des logements en contrepartie du reclassement des terrains en zone dédiée prioritairement à l'habitation. Or, elle regrette que le projet de loi y relatif¹ qui date du 18 mai 2017 et qui devrait être amendé n'a toujours pas abouti.

Au-delà, la Chambre des Métiers a proposé un modèle de collaboration entre le secteur public et le secteur privé afin de développer l'offre de logements locatifs à coût modéré.

Vers un logement abordable assuré au moyen d'un partenariat public-privé

Ce modèle repose sur 3 piliers qui correspondent en même temps à ses sources de financement².

L'Etat y joue un rôle central, alors qu'à travers l'apport de terrains dans le cadre de l'emphytéose il permettra de limiter les coûts des logements et par conséquent le loyer. Par ailleurs, l'intervention de l'Etat devrait inspirer une certaine confiance aux investisseurs privés en soulignant la vocation sociale du projet.

Une autre partie des fonds devrait être recueillie auprès des investisseurs privés et servirait à financer la construction proprement dite des logements.

Les prêts des établissements financiers représentent le 3e pilier du modèle, en permettant d'accroître, à travers l'effet levier, l'envergure des projets à financer.

Une « société des logements locatifs à coût modéré » aurait pour mission de gérer la construction de logements, d'assurer la gestion du parc immobilier, de même que la gestion financière courante. L'Etat préciserait les critères d'éligibilité des locataires en termes de mixité sociale et en fonction des déciles de revenu disponible.

1 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (dossier parlementaire : 7139)

2 Cf schéma reproduit sous le chapitre 1.3.

Le modèle devrait aboutir à un loyer modéré, inférieur au loyer du marché. Premièrement, le prix du foncier qui constitue le principal « driver » des prix des logements serait neutralisé par l'apport de terrains dans le chef de l'Etat. Deuxièmement, la mise à disposition de capitaux à moindre coût serait assurée par le fait que les investisseurs privés accepteraient un rendement financier brut moins élevé, en contrepartie d'un incitatif fiscal qui augmente le rendement net.

*

Par sa lettre du 7 août 2020, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. LE CONTEXTE

La Chambre des Métiers constate que, malgré les mesures prises au cours des deux dernières décennies, l'accès à un logement abordable constitue une difficulté insurmontable pour une frange de plus en plus importante de la population et des ménages désireux de devenir résidents sur le territoire du Luxembourg.

Cette évolution ne surprend guère alors que depuis des années, les prix immobiliers résidentiels augmentent plus rapidement que les salaires moyens de sorte que l'acquisition d'un logement s'avère toujours plus difficile pour une part croissante des particuliers.

A son tour, l'accroissement prononcé des prix résulte d'une offre de logements qui peine à suivre une demande très dynamique, boostée par une croissance économique soutenue et les besoins supplémentaires en main-d'œuvre en découlant.

Les principaux facteurs explicatifs de ces tensions sont une mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir, des conditions de financement avantageuses, des standards de construction toujours plus stricts (p. ex. en matière d'efficacité énergétique) et des procédures administratives excessivement longues et complexes.

Si les procédures font, sur certains points spécifiques, l'objet de simplifications, bien qu'en doses homéopathiques, elles se voient, d'un autre côté, complexifiées par l'ajout de couches supplémentaires, à l'instar du projet de loi relatif à la protection du patrimoine.

Selon la Chambre des Métiers, le Gouvernement travaille sur une série de mesures intéressantes, comme la réforme du régime des aides étatiques. Mais, d'un point de vue général, la politique du logement telle que prévue par le programme gouvernemental s'adonne à l'illusion que les pouvoirs publics pourraient à eux seuls maîtriser le défi de la création de logements abordables de qualité et en quantité suffisante. Ainsi, les acteurs privés ne sont cités que dans la phrase introductive au chapitre en question, alors qu'ils n'interviennent dans aucune des mesures projetées, exposées dans la suite dudit programme.

1.1. Réforme du Pacte Logement

La loi du 22 octobre 2008 avait institué le premier Pacte logement dont l'objectif consistait à « *favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg* ». A cet effet, il autorisait l'État « *à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population* ».

Les 380 millions d'euros alloués aux communes jusqu'en 2017 dans ce contexte ont été utilisés à :

- 37% pour la construction d'écoles fondamentales
- 22% pour la construction de maisons relais ou de crèches,
- 12% pour des infrastructures sportives ou culturelles,
- 10% pour des infrastructures en relation avec l'eau et l'électricité,
- 2,2% pour la création directe de logements.

Selon la Chambre des Métiers, il est évident que le premier Pacte logement est très loin d'avoir atteint ses objectifs en termes de réduction du coût du foncier et de l'habitat. Ainsi, la progression des prix n'a été que temporairement freinée par les effets de la crise financière et économique de 2008.

Les auteurs du présent projet remarquent que « *le Pacte logement 1.0 a failli largement de contribuer à la création de logements abordables et notamment de logements locatifs en main publique pouvant être loués à des loyers abordables.* » Si, pour la Chambre des Métiers, ce constat n'est pas faux, il y a cependant lieu de le relativiser. En effet, la réalisation de logements abordables ne correspondait pas à l'objectif de ce pacte, mais bien l'augmentation de l'offre de logements tout court. Il visait, en fait, à subventionner davantage les équipements collectifs, alors que les communes se montraient à l'époque réticentes par rapport à un accroissement trop dynamique de leur population en raison des implications financières générées par des infrastructures publiques non adaptées à cette évolution.

La réforme du Pacte logement a pour objectif principal de soutenir les communes comme partenaire central du gouvernement dans le développement du parc de logements, notamment celui des logements abordables.

Une commune qui souhaite participer au Pacte logement 2.0 doit conclure avec l'Etat une convention initiale. Celle-ci permet à la commune signataire de bénéficier, sous certaines conditions, de participations étatiques dont notamment la mise à disposition du conseiller logement en vue de l'élaboration d'une stratégie communale pour le développement du logement appelé « Programme d'action locale logement (ci-après « PAL ») ».

Le PAL est un programme pluriannuel qui établit un état des lieux en matière de logements au niveau communal, définit les champs d'action et énumère à titre indicatif les projets prévus par la commune en vue de l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables sur son territoire.

Après que le PAL ait été adopté par le Conseil communal, une convention de mise en œuvre est signée entre la commune et l'Etat. Elle définit les mesures que la commune a choisi de réaliser lors de l'élaboration de son PAL, fixe également les modalités de paiement des participations financières auxquelles la commune a droit et comprend une période d'action fixée au préalable, ainsi que les étapes d'évaluation. La convention de mise en œuvre est reconduite annuellement jusqu'au 31 décembre 2032 et son exécution est soumise à une évaluation régulière.

La commune établit à cette fin, avec le soutien du conseiller logement, un bilan annuel reprenant l'état d'avancement des différents projets que la commune s'est engagée à mettre en œuvre dans le cadre du Pacte logement.

La Chambre des Métiers peut globalement approuver la réforme du Pacte logement et partage la volonté politique de développer le parc de logements abordables. Elle voudrait souligner que le soutien financier aux communes est d'une envergure non négligeable en ce sens que les participations financières à allouer à travers le Pacte Logement 2.0 – 19.000 euros par logement abordable à partir du 1^{er} janvier 2022 – viennent s'ajouter aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979 – avec un maximum de 50% pour l'acquisition de terrains³ et 75% pour la création de logements locatifs⁴.

La nouvelle version du Pacte Logement étant mieux structurée que le régime actuellement en vigueur, il faut cependant éviter que le programme d'action local logement (« PAL ») et la convention à conclure avec les initiateurs de projets de construction ne deviennent un « hydrocéphale » administratif.

Par ailleurs, l'absence d'informations plus concrètes quant au contenu du PAL et des conventions à conclure entre l'Etat et les communes met la Chambre des Métiers devant l'impossibilité de donner une appréciation à ce niveau.

Si aujourd'hui le parc public de logements à coût modéré est très réduit, la cause principale est à rechercher dans une politique se focalisant pendant des décennies sur l'accès à la propriété, et ceci à travers le subventionnement de la demande, et la vente de logements à coût modéré qui, après une période d'occupation minimale, ont pu être cédés au prix du marché. D'après la Chambre des Métiers, la politique consistant à subventionner à l'aide de deniers publics des habitations « sociales » qui au terme de la période de carence sont vendues au prix du marché, permettant à leur propriétaire de réaliser

3 Article 22

4 Article 27

des plus-values notables, et de contribuer ainsi à alimenter la hausse des prix immobiliers, est hautement critiquable.

De ce point de vue, il est regrettable que le changement de paradigme soit intervenu tardivement.

Une des principales critiques de la Chambre des Métiers envers la réforme du Pacte logement est qu'il ne prévoit que la création de logements abordables par le secteur public, excluant d'office le secteur privé.

1.2. Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Les nouvelles dispositions visent à mieux encadrer et effectivement assurer la réalisation de logements abordables dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ).

Dans sa version actuelle, la loi prévoit à l'article 29, (2), aliéna 4 :

« Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi. »

Le projet sous avis propose de compléter l'actuelle disposition par l'introduction d'un nouvel article qui prévoit notamment un échelonnement entre 10% et 15% de logements réservés au logement abordable, ceci selon la taille d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » et un échelonnement entre 10% et 30% dans le cas d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui couvre des fonds pour lesquels une modification du plan d'aménagement général (PAG) entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022, et prévoit de reclasser lesdits fonds initialement classés en zone non dédiée prioritairement à l'habitation en zone dédiée prioritairement à l'habitation.

La Chambre des Métiers constate que la disposition actuelle qui laisse aux communes le soin de mettre en œuvre la réalisation de 10% de logements à coût modéré conduit en pratique à une situation où l'implémentation de cette mesure peut différer d'une commune à l'autre et peut, au sein d'une même commune, changer à travers le temps.

Par ailleurs, les auteurs admettent l'inefficacité de la mesure lorsqu'ils déclarent qu'« on peut cependant déduire des conventions arrêtées que la très grande majorité de ces logements ont été vendus dans le meilleur des cas à des personnes bénéficiant des aides individuelles conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement à des prix légèrement en-dessous des prix du marché. Aucun logement locatif à coût modéré n'a été créé de cette façon et à terme, il y a lieu de considérer que le parc de logements abordables n'a pas été étoffé. »⁵

C'est la raison pour laquelle la modification projetée prévoit l'obligation de céder à la commune, ou en cas de renonciation de sa part à l'Etat, un quota de fonds ou d'habitations réservé au logement abordable. Cette part réservée peut atteindre jusqu'à 30%.

La Chambre des Métiers se demande tout d'abord si une large partie des communes dispose des ressources financières requises pour acquérir ces terrains ou logements, notamment sur la toile de fond de la crise économique actuelle qui aura pour conséquence une baisse des recettes dont bénéficient les collectivités territoriales. Par ricochet, et pour les mêmes raisons, il est douteux que l'Etat puisse (et veuille ?) à chaque fois se porter acquéreur de ces biens en cas de renonciation d'une commune.

Ensuite, le risque est réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement. Prendrait-on à Pierre pour donner à Paul ? En effet, le seuil maximal d'habitations « sociales » à réaliser avoisine le tiers du nombre total d'unités à créer.

Comme pour le pacte logement réformé, la Chambre des Métiers constate, au niveau de la modification de la loi concernant l'aménagement communal, l'absence de droit d'initiative du secteur privé.

⁵ Exposé des motifs

Le projet de loi ne fait que cimenter le monopole public de la réalisation de logements abordables, ce qui est de nature à compliquer inutilement la réalisation des objectifs affichés par le Gouvernement

1.3. Plaidoyer pour une politique du logement plus offensive

Depuis des années, la Chambre des Métiers ne se lasse de déclarer que le défi du logement abordable ne saura être pallié par une mesure unique, mais au contraire par une série de mesures revêtant un caractère complémentaire les unes par rapport aux autres.

Dans cette optique, la mise en œuvre du Pacte logement, tel que projeté, constitue un élément utile bien que largement insuffisant pour pallier les tensions sur le marché immobilier résidentiel, ne fût-ce que parce qu'il exclut le secteur privé.

Par contre, et comme il a été évoqué ci-avant, la réforme proposée de la réservation de logements abordables au sein de PAP NQ à travers la loi précitée du 19 juillet 2004 risque de produire également des effets indésirables.

La Chambre des Métiers regrette également que la distinction entre « logement social » et « logement à coût modéré » n'est toujours pas claire, alors que la réforme prévue de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la révision du loyer social et l'extension des classes de revenu éligibles à un nombre plus important de logements sociaux n'ont toujours pas abouti.

Concernant la stimulation de l'offre foncière, la Chambre des Métiers est convaincue que la mise en œuvre des contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») pourra constituer un outil important pour augmenter la mise sur le marché de terrains constructibles. Or, elle regrette que le projet de loi y relatif⁶ qui date du 18 mai 2017 et qui devrait être amendé n'a toujours pas abouti.

Dans la même lignée, le projet de réforme du remembrement ministériel traîne trop longtemps, alors qu'il pourrait apporter une solution efficace pour mobiliser des terrains dont les droits de propriété sont détenus par une multitude de propriétaires. En outre, une augmentation de la densité du bâti serait susceptible de réduire l'incidence du foncier sur les prix des logements.

Au-delà de ce qui précède, la Chambre des Métiers a proposé un modèle de collaboration entre le secteur public et le secteur privé, un type de « public-private partnership » afin de développer l'offre de logements locatifs à coût modéré.

Ce modèle repose sur 3 piliers qui correspondent en même temps à ses sources de financement.

L'Etat y joue un rôle central, alors qu'à travers l'apport de terrains dans le cadre de l'emphytéose, il permettra de limiter les coûts des logements et par conséquent le loyer. Par ailleurs, l'intervention de l'Etat devrait inspirer une certaine confiance aux investisseurs privés en soulignant la vocation sociale du projet.

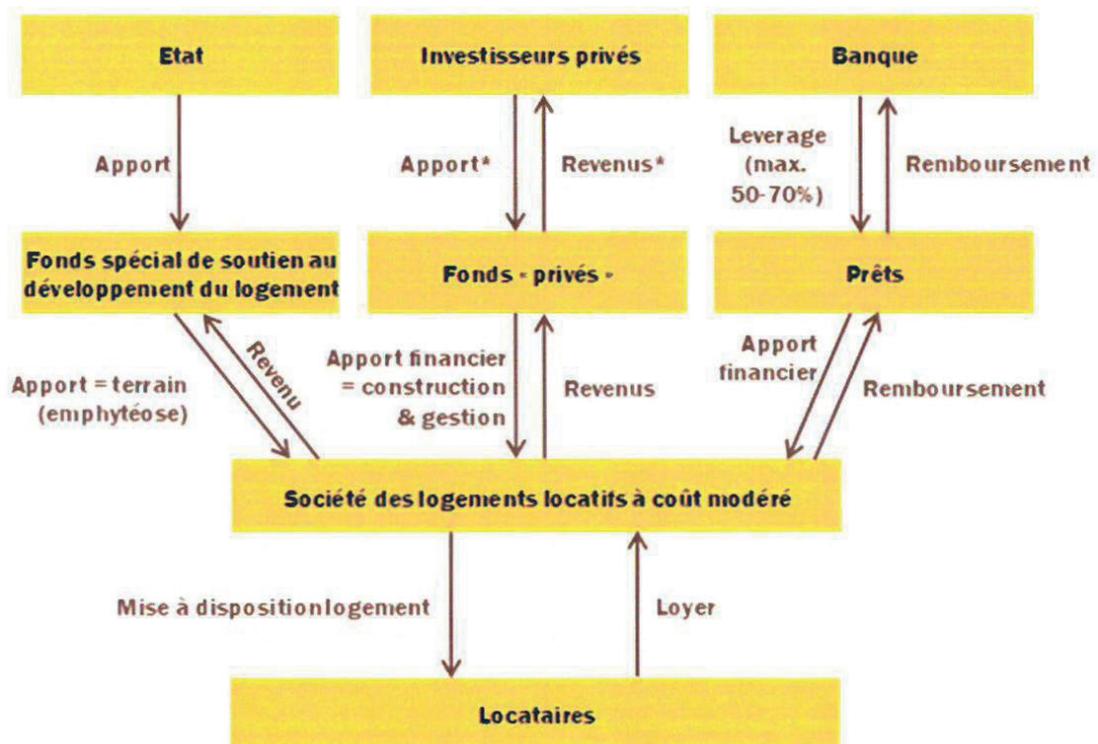
Une autre partie des fonds devrait être recueillie auprès des investisseurs privés (particuliers, entreprises, institutions) et servirait à financer la construction proprement dite des logements.

Les prêts des établissements financiers représentent le 3e pilier du modèle, en permettant d'accroître, à travers l'effet levier, l'envergure et / ou le nombre de projets à financer.

Une société des logements locatifs à coût modéré aurait pour mission de gérer la construction de logements, d'assurer la gestion du parc immobilier, de même que la gestion financière courante. L'Etat préciserait les critères d'éligibilité des locataires en termes de mixité sociale et en fonction des déciles de revenu disponible.

Le modèle devrait aboutir à un loyer modéré, inférieur au loyer du marché. Premièrement, le prix du foncier qui constitue le principal « driver » des prix des logements serait neutralisé par l'apport de terrains dans le chef de l'Etat. Deuxièmement, la mise à disposition de capitaux à moindre coût serait assurée par le fait que les investisseurs privés accepteraient un rendement financier brut moins élevé, en contrepartie d'un incitatif fiscal qui augmente le rendement net.

⁶ Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (dossier parlementaire : 7139)



*

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 1^{er} – Le Pacte logement :

Le présent article précise les objectifs du « Pacte logement » qui représente un programme de coopération entre l'État et les communes, à savoir :

- augmenter l'offre de logements abordables et durables;
- mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant;
- améliorer la qualité résidentielle.

Sous réserve des observations formulées dans la première partie de l'avis, la Chambre des Métiers peut souscrire aux objectifs précités.

Ad article 2 – Définitions :

L'article 2 définit certains termes et expressions utilisés dans la loi.

Hormis le fait que certaines notions comme la « convention initiale » et la « convention de mise en œuvre » sont de toute façon définies dans des articles à part ce qui confère aux définitions du présent article un caractère superfétatoire, la Chambre des Métiers n'a pas d'observations particulières.

Ad article 3 – La Convention initiale :

Cet article définit la convention initiale et prévoit ses modalités. Ainsi, chaque commune qui souhaite adhérer au Pacte logement doit tout d'abord signer une telle convention.

Suite à sa signature, les communes pourront bénéficier d'une participation financière aux prestations d'un conseiller logement en vue de l'élaboration du programme d'action local logement (« PAL »).

La Chambre des Métiers approuve l'obligation dans le chef des communes à signer la convention initiale et à élaborer un PAL en ce que ces démarches devraient conduire ces collectivités territoriales à se donner une stratégie d'évolution cohérente en matière de développement urbain en général, et de

celui du logement en particulier. Il faudra cependant veiller à ce que le PAL ne devienne un « hydro-céphale » administratif.

Au niveau du libellé, elle regrette que le texte du projet sous avis omette de préciser, contrairement au commentaire des articles, que les communes ont l'option, soit de recourir à un conseiller logement externe, soit à une personne compétente au sein de leur administration qui exercera cette fonction.

Ad article 4 – La Convention de mise en œuvre :

Les communes dont le PAL a été adopté par le Conseil communal peuvent conclure une convention de mise en œuvre. Celle-ci ouvre le droit à des participations financières de l'État aux prestations du conseiller logement et aux projets implémentant le programme d'action local logement.

La Chambre des Métiers marque son accord avec la démarche proposée par les auteurs du projet sous avis et approuve tout particulièrement l'accent qui est mis sur le suivi, en ce sens que la commune établit un bilan annuel présentant l'évolution de la mise en œuvre du PAL. Un bilan fournissant également l'état d'avancement de chaque projet pour lequel une participation financière a été accordée par l'État, ainsi qu'un décompte financier par projet.

Ad article 5 – Le Programme d'action local logement :

L'article 5 prévoit le programme d'action local logement qui établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement. Ainsi, il énumère à titre indicatif les projets que la commune voudra implémenter à cet égard.

L'état des lieux et les priorités du PAL sont établis dans les cinq domaines suivants:

- le contexte réglementaire communal concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle;
- la création de logements abordables et durables;
- la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel;
- l'amélioration de la qualité résidentielle;
- les instruments de communication, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'obligation dans le chef des communes d'établir un PAL, en ce sens que cet instrument contribue à mieux structurer la démarche du Pacte logement en incitant les collectivités territoriales à réfléchir sur leur stratégie de développement en matière de logement et les conséquences qui s'ensuivent (besoin en établissements scolaires, infrastructures d'accueil pour enfants, transport, etc.)

Par ailleurs, elle se réjouit de ce que le PAL peut également être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes, ce qui pourra contribuer à renforcer la cohérence territoriale.

Comme il a été observé ci-avant, il faudra éviter que le PAL ne devienne un « hydrocéphale » administratif.

Ad article 6 – Le Conseiller logement :

Le présent article définit, entre autres, les missions du conseiller logement.

Pendant la durée de la convention initiale, il assiste la commune dans l'élaboration du programme d'action local logement. Au cours de la durée de la convention de mise en œuvre, ce conseiller a une mission d'assistance de la commune dans l'exécution du PAL qui couvre:

- la coordination, l'encadrement, le suivi de la mise en œuvre et l'actualisation du programme d'action local logement;
- l'élaboration et la soumission des bilans annuels.

Par ailleurs, l'article 6 détermine la participation financière de l'Etat aux prestations du conseiller logement.

La Chambre des Métiers approuve le fait que l'Etat mette à disposition des communes les prestations d'une personne compétente pour les assister dans leur démarche. Ce soutien devrait surtout bénéficier les collectivités territoriales de taille réduite, disposant de ressources très limitées.

Ad article 7 – Détermination de la dotation financière :

L'article 7 détermine les dotations financières définissant le plafond des participations financières pour les projets que la commune entend réaliser. Elles sont reprises dans le tableau synthétique suivant.

	<i>Dotation financière</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
Convention initiale ⁽¹⁾	25 € / habitant	100.000	500.000
Convention de mise en œuvre			
– signée avant le 31/12/2021	10.000 € / logement		
– signée avant le 1/1/2022	19.000 € / logement		
	2.500 € / logement GLS ⁽²⁾		

(1) Signature avant le 31/12/2021

(2) Gestion locative sociale

Selon la lecture de la Chambre des Métiers, la dotation financière dont question ci-avant s'apparente à un type de bonus que les communes toucheront si elles réalisent des logements abordables, en sus des subventions touchées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Si la Chambre des Métiers marque son accord avec ce dispositif en ce qu'il devrait inciter les communes à réaliser (plus) de(s) logements abordables, elle regrette vivement d'une manière générale que la politique du logement omette d'intégrer le secteur privé dans la promotion de ce type de logements.

Enfin, le projet ne fournissant pas de précisions quant aux communes signant la convention initiale à partir du 1/1/2022, la Chambre des Métiers suppose qu'elles n'auront pas droit à la dotation financière y afférente.

Ad article 8 – Les participations financières du Pacte logement :

Le présent article prévoit que les paiements d'une participation financière dans le cadre du Pacte logement sont subordonnés à la signature d'une convention de mise en œuvre et aux limites de la dotation financière telle que prévue à l'article 7.

Les demandes de participation financière doivent se situer dans une des trois catégories suivantes:

- acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs
- cadre de vie et rénovation urbaine
- ressources humaines, communication et dynamiques sociales.

La participation financière pour la première et la deuxième catégorie de projets ne peut pas dépasser chacune 50% de la dotation financière totale de la commune concernée. Par contre, elle est obligée de réserver au moins 25% de sa dotation financière aux projets de la troisième catégorie.

La Chambre des Métiers se réjouit de ce que la participation financière étatique puisse être mise à profit pour réaliser des logements supplémentaires.

Elle est cependant d'avis que les maxima proposés enlèvent aux communes la flexibilité d'investir davantage dans des axes qu'elles estiment prioritaires.

Ad article 9 – Dispositions financières :

La dotation du budget total disponible pour chaque commune est faite annuellement sur base des critères retenus et le solde est reporté d'année en année. Une telle gestion pluriannuelle du budget est rendue possible grâce au Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Il est proposé de modifier la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, de façon à ce que ce fonds spécial puisse également permettre la gestion financière du Pacte Logement. Ainsi, il sera doté d'un compartiment spécifique destiné au Pacte Logement.

La Chambre des Métiers approuve la démarche choisie qui contribue à une flexibilité et une transparence financière accrue.

Ad article 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain :

L'article 10 insère un nouvel article 29bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Point 1 :

Paragraphe 1 :

Le présent paragraphe définit tout d'abord la notion de « logements abordables » comme des logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979.

La raison de l'introduction d'un nouveau régime sous l'article 29bis réside selon les auteurs dans le constat que celui de l'article 29 – prévoyant l'obligation de réserver 10 % de la surface construite brute à dédier au logement dans un PAP NQ comprenant plus de 25 unités au logement à coût modéré – n'a pas réussi à atteindre son objectif :

« En effet, la pratique a pu démontrer que de tels logements se retrouvent généralement, à court ou à moyen terme, aux prix usuels sur le marché immobilier et ne remplissent pas l'objectif principal leur attribué. »⁷

Le nouveau régime institue un **mécanisme de cession légal**, permettant aux promoteurs publics d'accéder à une propriété exclusivement publique des prédicts logements. Les auteurs du projet sous avis comptent, à travers une telle démarche, accélérer la réalisation d'« un véritable parc locatif immobilier public à l'instar de ce qui se pratique déjà à l'étranger, notamment à Vienne en Autriche »⁸.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers ne peut que regretter la définition nébuleuse des « logements abordables » en les assimilant à des « logements à coût modéré », un concept qui est défini nulle part. Par conséquent, et du fait que la réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement se fait attendre, il est impossible de cerner le cercle des bénéficiaires potentiels de ces habitations et, partant, le champ d'application des dispositions sous avis.

Elle doit concéder que la disposition de l'article 29, paragraphe 2 ne pouvait atteindre l'objectif lui initialement assigné en raison d'une faiblesse inhérente à son dispositif. Ainsi, ce dernier confiait à la convention prévue à l'article 36, à signer entre la commune et l'initiateur du projet, le soin de régler les conditions et les prix de vente, respectivement de location.

Tout en respectant le sacro-saint principe de l'autonomie communale, on débouchait, dans la pratique, sur une interprétation très hétérogène des dispositions de l'article 29 (2), de sorte que les modifications projetées, en uniformisant les règles à appliquer par les communes, constituent un progrès en la matière.

Pour les initiateurs de projets de construction visés le nouveau régime pourrait constituer une simplification, alors que la main publique devra se charger du développement des logements abordables en cause. Toutefois, d'un point de vue global, la Chambre des Métiers dénonce le monopole public de réalisation de logements abordables, facilité par des pouvoirs spéciaux que les pouvoirs publics s'arrogent (droit de préemption, cession obligatoire de fonds/logements, exemption d'impôt sur les plus-values réalisées en cas d'aliénation de biens immobiliers par des personnes physiques à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes).

Si les auteurs citent Vienne comme exemple d'un large parc de logements abordables, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que cette ville implémente depuis plus de 100 ans de tels programmes, tandis que la politique du logement national se contentait surtout de subventionner la demande, un choix dont le Luxembourg ressent jusqu'à aujourd'hui ses effets défavorables. Dans cette optique, la création au Luxembourg d'un tel parc atteignant une certaine masse critique prendra certainement des décennies, si les responsables politiques rechignent à ouvrir ce segment d'habitations partiellement au secteur privé. Vu sous cet angle, la déclaration des auteurs selon laquelle « une telle approche [le régime prévu par le nouvel article 29bis] a pour effet une fois que le parc précité a atteint une certaine

7 Commentaire des articles

8 Commentaire des articles

« masse critique », de pouvoir agir efficacement sur l'évolution du prix d'acquisition des immeubles destinés au logement »⁹ ressemble à un vœu pieux.

Paragraphe 2 :

Le paragraphe 2 fixe les **seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété** des logements abordables.

Pour les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ), qui prévoient un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins 10% de la surface construite brute maximale à dédier au logement, sont réservés à la réalisation de logements abordables. Concernant les PAP NQ comprenant plus de 25 unités, au moins 15% de la surface construite brute maximale y sont dédiés.

Lorsque le PAP NQ couvre des fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation par une modification du plan d'aménagement général qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022, la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables est portée :

- à 30% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités ;
- à 20% si le PAP NQ comprend entre 10 et 25 unités ;
- à 10% si le PAP NQ prévoit entre 5 et 9 habitations.

Surface à réserver au logement à coût modéré / logement abordable

<i>Taille PAP NQ</i>	<i>Logement à coût modéré (article 29)</i>	<i>Logement abordable (article 29bis)</i>	<i>Logement abordable (article 29bis) à partir du 1/1/2022 si reclassement</i>
5-9 unités	0%	0%	10%
10-25 unités	0%	10%	20%
> 25 unités	10%	15%	30%

La Chambre des Métiers constate que lorsque le PAP NQ couvre des fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation par une modification du PAG qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022, la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables connaît une hausse notable. D'après sa compréhension, il s'agit de fonds qui, sur base de la prédite modification, feront désormais partie du périmètre constructible ; connaissant de ce fait « une augmentation substantielle de leur valeur pécuniaire », ceci justifierait aux yeux des auteurs un transfert de propriété plus important en direction des pouvoirs publics.

La Chambre des Métiers se demande, tout d'abord, si une large partie des communes dispose des ressources financières requises pour acquérir ces terrains ou logements, notamment sur la toile de fond de la crise économique actuelle qui aura pour conséquence une baisse des recettes dont bénéficient les collectivités territoriales. Par ricochet, et pour les mêmes raisons, il est douteux que l'Etat puisse (et veuille ?) à chaque fois se porter acquéreur de ces biens en cas de renonciation d'une commune.

Ensuite, le risque est réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement. Prendrait-on à Pierre pour donner à Paul ? En effet, le seuil maximal d'habitations « sociales » à réaliser avoisine le tiers du nombre total d'unités à créer.

Comme pour le pacte logement réformé, la Chambre des Métiers regrette vivement au niveau de la modification de la loi concernant l'aménagement communal l'absence de droit d'initiative du secteur privé.

Paragraphe 3 :

Le paragraphe 3 permet à la main publique de **refuser** une affectation de certains fonds au logement abordable. D'après les auteurs, « dans un souci de respect de l'intérêt général, qui présuppose un

⁹ Commentaire des articles

*traitement parcimonieux des deniers publics, il a été opté pour l'introduction d'une disposition légale visant à permettre à la main publique d'être en mesure de refuser de se voir céder, in fine, des lots générant des **coûts disproportionnés** quant à leur exécution et étant donc en quelque sorte per se contraire à l'intérêt général. »*

Si la Chambre des Métiers comprend les soucis des auteurs du texte, il reste que la notion de « coûts disproportionnés » est entachée d'un haut degré de subjectivité, et donc source potentielle d'insécurité juridique. Par ailleurs, le libellé du paragraphe 3 en invoquant « *des contraintes importantes en matière d'exécution, susceptibles de générer des coûts disproportionnés en matière de création de logements abordables* » ne vise en somme qu'un risque de frais qui ne seraient pas proportionnés par rapport à l'objectif de la réalisation de logements abordables.

Paragraphe 4 :

Le présent paragraphe institue un système de **cession en cascade**.

C'est en premier lieu la commune qui est approchée en vue d'une cession éventuelle des crédits fonds ou logements abordables. Ce n'est qu'en cas de renonciation formelle de sa part que la loi désigne un nouveau cessionnaire, en l'occurrence le Ministre du logement.

En cas de renonciation à la cession par ce dernier, les dispositions du paragraphe 1er ne s'appliquent pas. Dans ce cas, les logements abordables ne peuvent cependant être cédés, loués ou mis à disposition qu'à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics.

Paragraphe 5 :

Le paragraphe 5 introduit un système de « **moratoire** » afin d'éviter que notamment les logements qui ne sauraient être qualifiés de logements abordables puissent être commercialisés avant que soit réglé la cession des logements abordables ou les fonds réservés à ces logements.

Ainsi, l'aliénation de logements ne pourra être initiée qu'après que l'approbation ministérielle tutélaire ou la conclusion des différentes conventions ne soient intervenues.

Il en est de même en ce qui concerne le début des travaux de réalisation des logements abordables. Selon les auteurs, une telle restriction s'avère nécessaire afin d'éviter que la réalisation desdits logements soit entamée en amont du processus conventionnel ; une des vocations de cette convention de droit public consistant notamment à fixer les modalités de réalisation desdits logements.

La Chambre des Métiers craint que ces dispositions retardent davantage la réalisation de logements.

Paragraphe 6 :

L'objet du paragraphe 6 est de veiller à ce que les logements abordables soient cédés au **prix de réalisation effectif**, le projet s'inspirant des dispositions de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004.

Ainsi, la cession est encadrée par un mécanisme de compensation pécuniaire à charge de la main publique. Les fonds concernés ne pouvant être cédés aux prix du marché actuel, il a été opté, en vue de la fixation de cette valeur, pour que la plus value résultant des travaux de viabilisation ne soit pas considérée. De même, il a été veillé à ce que le prix de réalisation effectif desdits logements soit pris en compte pour la fixation de la valeur.

Les auteurs ont également estimé qu'il était opportun d'aligner la façon d'apprécier cette valeur en fonction des principes retenus à cet effet par la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et ce à l'instar de ce qui a été retenu par la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Paragraphe 7 :

Le projet précise qu'à l'occasion d'un **remembrement urbain**, les charges résultant du présent article sont réparties proportionnellement en fonction des différents apports.

Paragraphe 8 :

Le présent paragraphe introduit un **système « incitatif »** qui s'inspire d'une pratique courante aux Pays-Bas. D'après les auteurs, ce mécanisme présenterait deux avantages:

« 1° d'une part, il veille à prendre en compte les contraintes résultant de l'introduction d'une nouvelle charge urbanistique et veille, d'autre part à un rééquilibrage entre les charges précitées

et les plus-values pouvant découler de l'augmentation du potentiel constructible, suite à la modification du PAG opérée à l'occasion du présent paragraphe.

2° d'autre part, un tel mécanisme a pour objectif d'inciter l'initiateur du projet à modifier ponctuellement les seuils légaux des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol prédéfinis par le PAG et de prévoir davantage encore des logements abordables ».

Ainsi, les dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par les PAG peuvent être modifiées et complétées ponctuellement par un PAP NQ, sous réserve du respect des dispositions de l'article 2, et que la surface construite brute maximale résultant des dispositions du PAG ayant trait au degré d'utilisation du sol ne soit pas dépassée d'une valeur correspondant à la moitié de la surface réservée au logement abordable et que les valeurs relatives au degré d'utilisation du sol ne soient augmentées de plus de 15%.

La Chambre des Métiers, tout en approuvant la faculté consistant à augmenter la densité du bâti, se pose néanmoins la question si le dispositif, tel que projeté, ne comporte pas des difficultés d'ordre juridique. Est-ce que la commune devant décider sur le PAP NQ qui prévoit une densité accrue n'est pas tout simplement dans l'obligation de décider d'un refus, alors que sur ce point il est contraire au PAG en vigueur ?

Par ailleurs, et même dans le cas de figure où une telle modification serait possible, le fait qu'il n'existe pas de procédure allégée pour une modification ponctuelle du PAG implique que la procédure à respecter sera longue et fastidieuse.

Paragraphe 9 :

Dans l'hypothèse où lors de l'exécution du PAP NQ un ou plusieurs **lots respectivement parcelles réservés**, conformément au paragraphe 3, **appartiennent à l'État, à une commune**, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public autre que la commune ou à une société de développement à participation étatique ou communale, les auteurs ont estimé qu'il n'était pas utile de les soumettre aux dispositions du paragraphe 4.

Point 2° :

Ce point modifie l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui est devenu partiellement sans objet alors qu'il prévoyait de régler des modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré alors que le présent projet de loi procède à une refonte intégrale du volet des logements abordables.

Point 3° :

Le présent point introduit, à travers le nouvel article 108quinquies, une **disposition transitoire** contenant une date précise d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions en garantissant à chaque PAP NQ concerné de pouvoir se mouvoir dans un cadre légal clair et déterminable à l'avance.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette disposition en ce qu'elle devrait assurer à l'ensemble des acteurs concernés une sécurité juridique satisfaisante.

Ad article 11 – Modifications de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes :

L'article 11 abroge les articles 1er et 2 de la loi modifiée loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un Pacte logement avec les communes.

Cette modification ne suscite pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

Ad article 12 – Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire :

Cet article modifie la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Ad point 1 ° :

Au vu de la définition spécifique du logement abordable reprise à l'article 29bis de la loi précitée du 19 juillet 2004, il convient de reprendre ladite définition pour des raisons de cohérence textuelle et de sécurité juridique.

Cette modification ne suscite pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

Ad point 2° :

L'introduction du nouveau point b) à l'article 11, paragraphe 2, point 9° vise à introduire une exception par rapport au nouvel article 29bis, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Si ce dernier fixe différents seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété des logements abordables, dans le cadre des « zones prioritaires d'habitation » du plan directeur sectoriel « logement » le seuil de 26 unités de logements enclenche une réservation de 30% de la surface construite brute maximale à dédier au logement à la réalisation de logements abordables se distinguant ainsi du pourcentage prévu à l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 2, pour le même seuil.

A souligner que seuls les PAP NQ dont la procédure est entamée à partir du 1er juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1er sont concernés.

Ad articles 13 à 15 :

Ces articles ne suscitent pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 6 novembre 2020

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

