

**N° 7648<sup>11</sup>****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 COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(3.6.2021)

**RESUME STRUCTURE**

*Le Gouvernement a récemment déposé des amendements au projet de loi réformant le pacte logement, appelé « Pacte logement 2.0 », ces amendements apportant des modifications de taille au texte initial.*

*Reflétant ses réactions par rapport au projet de loi initial, l'avis de la Chambre des Métiers était plutôt mitigé.*

*Elle jugeait en effet que 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.*

*Mettre le focus sur le logement abordable constitue un pas dans la bonne direction. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers a approuvé dans son premier avis les incitatifs prévus par le nouveau Pacte logement à l'attention des communes.*

*En revanche, elle regrettait qu'il soit mis sur les rails alors qu'une définition claire et donc opérationnelle du logement abordable, pourtant annoncée, se fait toujours attendre.*

*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 abordables et l'augmentation du quota pouvant atteindre jusqu'à 30%, elle s'est tout d'abord demandé si les communes disposent des ressources financières requises.*

*Ensuite, elle jugea le risque réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement.*

*Si, dans le cadre de son avis relatif au projet de loi initial, la Chambre des Métiers pouvait 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 par rapport à la situation actuelle soulevait beaucoup de doutes quant à son efficacité.*

Principalement les amendements apportés par le Gouvernement au projet de loi initial ont pour objectif de modifier les modalités de la cession de fonds et de logements abordables.

Ainsi au lieu du paiement d'une « indemnité » financière pour la cession de terrains, le propriétaire aura droit à une augmentation de la densité de la surface construite brute de 10%. Dans le cas de figure de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds, le logement même sera cédé au prix de réalisation alors que la partie « terrain » sera également « rémunérée » à travers une hausse de la densité.

Par ailleurs, les amendements prévoient un abaissement du quota de logements abordables pour des PAP comprenant entre 10 et 25 unités de logements et ceux supérieurs à 25 unités.

Mis à part des questions d'ordre procédural, la Chambre des Métiers peut approuver ces modifications qui permettent aux porteurs de projets de construction d'augmenter la densité en contrepartie de la cession de terrains ou de logements abordables. En effet, une telle mesure est également cohérente avec l'objectif d'une réduction de la consommation de terrains par une densification du tissu urbain. La main publique y gagne en ce qu'elle pourra augmenter le parc de logements abordables sans avoir à déboursier des deniers publics pour les fonds y nécessaires.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers propose de combiner les dispositions commentées ci-avant avec son modèle destiné à réaliser des logements locatifs abordables via un partenariat public-privé, tel que présenté dans son avis relatif au projet de loi initial. Ainsi, les pouvoirs publics bénéficieront à travers les dispositions du Pacte logement 2.0 par exemple de terrains qui leurs seront cédés par les porteurs de projets. Ceux-ci pourraient être apportés dans le cadre d'un bail emphytéotique à un fonds à créer qui y construira des logements à l'aide de fonds récoltés auprès d'investisseurs privés. Une société gèrerait la construction de ces logements locatifs abordables qui seraient mis à disposition de ménages remplissant un certain nombre de critères socio-économiques. La possibilité du recours au modèle préconisé par la Chambre des Métiers ressort d'ailleurs du commentaire des articles.

Afin de renforcer la sécurité juridique des acteurs, la Chambre des Métiers estime indispensable de prévoir des quotas fixes en matière de surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables au lieu de déterminer, comme le fait le projet amendé sous avis, des seuils minima. En effet, en cas d'un commun accord entre le propriétaire et la commune ou l'Etat, le quota effectivement réalisé pourra dépasser le quota légal.

Dans un souci de simplification administrative, la Chambre des Métiers estime qu'il faut éviter l'établissement d'une nouvelle convention et arrêter les modalités de cession de fonds dans la convention d'exécution. Afin d'assurer que le Ministère du Logement soit informé du volet de cette cession, elle propose que le Ministère de l'Intérieur qui devra de toute façon approuver cette dernière transmet une copie au Ministère du Logement.

Pour renforcer la transparence et la sécurité juridique du mécanisme prévu par le projet amendé, la Chambre des Métiers demande à ce que soient mentionnés dans la délibération du conseil communal relative à la cession de fonds les coefficients de densité révisés, alors que d'après le présent projet le PAG ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Or, si elle comprend les préoccupations des auteurs à la base de cette démarche, elle se pose cependant la question quant à la validité de l'accroissement de la densité si le PAG renseigne d'autres valeurs à ce niveau.

La loi concernant l'aménagement du territoire prévoit des quotas de logements abordables d'au moins 30% – une mesure qui touche directement le plan sectoriel « logement » – et qui excèdent donc ceux prévus par la législation sur l'aménagement communal, tels que projetés par le texte sous avis. Pour compenser d'éventuelles inégalités, les amendements gouvernementaux prévoient que la cession des fonds réservés au logement abordable pourrait donner lieu à une « contrepartie complémentaire ». Celle-ci peut être de nature financière ou en nature, et notamment consister en une augmentation de la surface construite brute ou en un échange de fonds.

La Chambre des Métiers concède qu'elle a des difficultés à suivre la démarche des auteurs qui à ses yeux manque de cohérence.

En effet, la contrepartie complémentaire constitue une option et non pas une obligation, de sorte que le porteur du projet est à la merci de la commune ou de l'Etat. Par ailleurs, les auteurs ne prennent pas le soin de détailler cette contrepartie complémentaire ce qui crée une insécurité juridique d'une telle ampleur que la Chambre des Métiers demande l'insertion de précisions supplémentaires dans le texte sous avis.

*Finally, it is clear for the Chamber of Professions that the only reform of the housing pact will be largely insufficient to solve the shortage of affordable housing.*

\*

Par sa lettre du 31 mars 2021, 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. CONSIDERATIONS GENERALES

Le Gouvernement a récemment déposé des amendements au projet de loi réformant le pacte logement, appelé « Pacte logement 2.0 », ces amendements apportant des modifications de taille au texte initial.

Avant de les commenter, la Chambre des Métiers se permet de s'attarder succinctement à la philosophie sous-jacente à la première version du projet et à ses observations y relatives.

### **Position mitigée de la Chambre des Métiers par rapport au projet de loi Initial**

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 actuelle prévoyant l'obligation de réaliser 10% de logements à coût modéré dans des lotissements comprenant plus de 25 habitations.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi 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 pouvant atteindre jusqu'à 30%.

Reflétant ses réactions par rapport au projet de loi initial, l'avis de la Chambre des Métiers était plutôt mitigé.

Elle jugeait en effet que 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.

Mettre le focus sur le logement abordable constitue un pas dans la bonne direction. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers a approuvé dans son premier avis les incitatifs prévus par le nouveau Pacte logement à l'attention des communes.

En revanche, elle regrettait qu'il soit mis sur les rails alors qu'une définition claire et donc opérationnelle du logement abordable, pourtant annoncée, se fait toujours attendre.

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 abordables et l'augmentation du quota pouvant atteindre jusqu'à 30 %, elle s'est tout d'abord demandé si les communes disposent des ressources financières requises. Ensuite, elle jugea le risque réel que l'obligation de créer un nombre plus important de logements abordables se répercute sur les prix des autres logements du lotissement.

Si, dans le cadre de son avis relatif au projet de loi initial, la Chambre des Métiers pouvait 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 par rapport à la situation actuelle soulevait beaucoup de doutes quant à son efficacité.

### Des amendements rendant le concept du pacte plus acceptable

Principalement les amendements apportés par le Gouvernement au projet de loi initial ont pour objectif de modifier les modalités de la cession de fonds et de logements abordables.

Ainsi au lieu du paiement d'une « indemnité » financière pour la cession de terrains, le propriétaire aura droit à une augmentation de la densité de la surface construite brute de 10%. Dans le cas de figure de la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds, le logement même sera cédé au prix de réalisation alors que la partie « terrain » sera également « rémunérée » à travers une hausse de la densité.

Par ailleurs, les amendements prévoient un abaissement du quota de logements abordables pour des PAP comprenant entre 10 et 25 unités de logements et ceux supérieurs à 25 unités.

Mis à part des questions d'ordre procédural, la Chambre des Métiers peut approuver ces modifications qui permettent aux porteurs de projets de construction d'augmenter la densité en contrepartie de la cession de terrains ou de logements abordables. En effet, une telle mesure est également cohérente avec l'objectif d'une réduction de la consommation de terrains par une densification du tissu urbain. La main publique y gagne en ce qu'elle pourra augmenter le parc de logements abordables sans avoir à déboursier des deniers publics pour les fonds y nécessaires.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers propose de combiner les dispositions commentées ci-avant avec son modèle destiné à réaliser des logements locatifs abordables via un partenariat public-privé, tel que présenté dans son avis relatif au projet de loi initial<sup>1</sup>. Ainsi, les pouvoirs publics bénéficieront à travers les dispositions du Pacte logement 2.0 par exemple de terrains qui leurs seront cédés par les porteurs de projets. Ceux-ci pourraient être apportés dans le cadre d'un bail emphytéotique à un fonds à créer qui y construira des logements à l'aide de fonds récoltés auprès d'investisseurs privés. Une société gèrerait la construction de ces logements locatifs abordables qui seraient mis à disposition de ménages remplissant un certain nombre de critères socio-économiques.

La possibilité du recours au modèle préconisé par la Chambre des Métiers ressort d'ailleurs du commentaire des articles suivant :

*« Grâce aux nouvelles dispositions ci-dessus, l'Etat pourrait notamment recourir à un droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers, ce qui réduirait les incidences financières pour le budget de l'Etat de façon substantielle. »*

Afin de renforcer la sécurité juridique des acteurs, la Chambre des Métiers estime indispensable de prévoir des quotas fixes en matière de surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables au lieu de déterminer, comme le fait le projet amendé sous avis, des seuils minima. En effet, en cas d'un commun accord entre le propriétaire et la commune ou l'Etat, le quota effectivement réalisé pourra dépasser le quota légal.

Dans un souci de simplification administrative, la Chambre des Métiers estime qu'il faut éviter l'établissement d'une nouvelle convention et arrêter les modalités de cession de fonds dans la convention d'exécution. Afin d'assurer que le Ministère du Logement soit informé du volet de cette cession, elle propose que le Ministère de l'Intérieur qui devra de toute façon approuver cette dernière transmette une copie au Ministère du Logement.

Pour renforcer la transparence et la sécurité juridique du mécanisme prévu par le projet amendé, la Chambre des Métiers demande à ce que soient mentionnés dans la délibération du conseil communal relative à la cession de fonds les coefficients de densité révisés, alors que d'après le présent projet le PAG ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Or, si elle comprend les préoccupations des auteurs à la base de cette démarche, elle se pose cependant la question quant à la validité de l'accroissement de la densité si le PAG renseigne d'autres valeurs à ce niveau.

La loi concernant l'aménagement du territoire prévoit des quotas de logements abordables d'au moins 30% – une mesure qui touche directement le plan sectoriel « logement » – et qui excèdent donc ceux prévus par la législation sur l'aménagement communal, tels que projetés par le texte sous avis. Pour compenser d'éventuelles inégalités, les amendements gouvernementaux prévoient que la cession des fonds réservés au logement abordable pourrait donner lieu à une « contrepartie complémentaire ».

<sup>1</sup> Document parlementaire N° 7648<sup>4</sup>

Celle-ci peut être de nature financière ou en nature, et notamment consister en une augmentation de la surface construite brute ou en un échange de fonds.

La Chambre des Métiers concède qu'elle a des difficultés à suivre la démarche des auteurs qui à ses yeux manque de cohérence.

En effet, la contrepartie complémentaire constitue une option et non pas une obligation, de sorte que le porteur du projet est à la merci de la commune ou de l'Etat. Par ailleurs, les auteurs ne prennent pas le soin de détailler cette contrepartie complémentaire ce qui crée une insécurité juridique d'une telle ampleur que la Chambre des Métiers demande l'insertion de précisions supplémentaires dans le texte sous avis.

Finalement, il est clair pour la Chambre des Métiers que la seule réforme du pacte logement sera largement insuffisante pour solutionner la pénurie de logements abordables.

\*

## 2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad amendement 1*

Le présent amendement entend répondre aux critiques du Conseil d'Etat formulées à l'endroit de l'article 10 du projet de loi. En effet, il suggère « *de faire abstraction au paragraphe 1er de l'article sous examen des termes « on entend au présent article » qui pourraient laisser entendre que « les logements abordables » pourraient avoir une définition différente suivant le texte de loi visé, ce qui n'est pas, comme le Conseil d'Etat l'a compris, l'intention des auteurs* ». Ainsi, il est proposé d'introduire la définition de la notion de logement abordable à l'article 2 du projet de loi afin d'avoir une seule définition qui s'applique à tout le projet de loi.

La Chambre des Métiers peut approuver cette modification en ce qu'elle tend à éviter la confusion en ce qui concerne la définition de « logements abordables ». Ce faisant elle renforce la sécurité juridique.

Toutefois, elle regrette que l'amendement fasse référence à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, alors qu'il aurait été préférable de réviser la notion des « logements abordables » avant d'entamer la réforme du pacte logement.

### *Ad amendement 2 (loi modifiée du 19 Juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain)*

#### *Ad point 1° (art. 10. point 1° (art. 29bis)*

#### *Paragraphe 1er de l'article 29bis nouveau*

La modification au paragraphe 1er confère au futur article 29bis plus de précision en ce qui concerne la définition du logement abordable à prendre en compte pour l'application dudit article en renvoyant à l'article 2, nouveau point 2°.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver, avec les mêmes réserves, cette modification pour les raisons énoncées sous l'amendement 1er.

#### *Paragraphe 2 de l'article 29bis nouveau*

La Chambre des Métiers estime indispensable de renforcer la sécurité juridique des acteurs en prévoyant des quotas fixes en matière de surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables au lieu de déterminer, comme le fait le projet amendé sous avis, des seuils minima. En effet, en cas d'un commun accord entre le propriétaire et la commune ou l'Etat, le quota effectivement réalisé pourra dépasser le quota légal. En tenant compte de ces observations, les deux premiers alinéas du paragraphe 2 prendraient la teneur suivante:

*« (2) Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement, sont réservés à la réalisation de logements abordables.*

*Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 15 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables. »*

En cas de reclassement de terrains les quotas prévus par le projet initial sont revus à la baisse. La Chambre des Métiers peut approuver cette mesure, au vu des modifications opérées lors de la cession respectivement de fonds et de logements abordables avec leur quote-part terrain.

*Surface à réserver au logement à coût modéré / logement abordable<sup>(1)</sup>*

Taille PAP NQ	Actuellement	Projet de loi Initial		Amendements gvt
	Logement à coût modéré (art. 29)	Logement abordable dans PAG	Logement abordable si reclassement <sup>(2)</sup>	Logement abordable si reclassement <sup>(3)</sup>
5 - 9 unités	-	-	10%	10%
10 - 25 unités	-	au moins 10%	20%	15%
> 25 unités	au moins 10%	au moins 15%	30%	20%

(1) Par rapport à la surface construite brute maximale à dédier au logement

(2) A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022

(3) Par modification du PAG dont procédure a été entamée 6 mois après date de publication de la présente loi

Le Conseil d'Etat a estimé dans son avis que le recours à la notion de « zone dédiée prioritairement à l'habitation » pourrait générer un risque de confusion avec les concepts existants comme il s'agissait d'une notion nouvelle. Afin de lever les doutes ainsi exprimés, les auteurs du projet de loi proposent de remplacer les termes « d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation » par ceux de « d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte » afin de faire référence aux notions de « zones d'habitation » et « zones mixtes », telles que définies au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Cette modification trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers.

L'adaptation au niveau du paragraphe 2, alinéa 3, concerne encore le remplacement des termes « qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022 » par les termes suivants : « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ».

La Chambre des Métiers peut approuver cette modification.

Par ailleurs, le nouvel alinéa 4 précise que le PAG doit obligatoirement renseigner « sur les fonds visés par les alinéas 3 et 4 ». Un règlement grand-ducal définira le contenu des renseignements visés.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il convient de supprimer la référence à l'alinéa 4 pour éviter que cet alinéa renvoie vers lui-même. Ensuite, il n'est pas clair quel contenu le règlement grand-ducal devra définir.

Paragraphe 3 de l'article 29bis nouveau

Le paragraphe 3, alinéa 1er, est amendé afin de préciser que le PAP doit renseigner pour chaque lot ou parcelle réservés pour la réalisation de logements abordables également le nombre de logements abordables.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver cette précision.

Par ailleurs, le dernier alinéa est supprimé, alors qu'il proscrivait toute mixité de fonctions sur un lot ou une parcelle réservés en vue de la réalisation de logements abordables. Ainsi, les auteurs observent que l'ancien libellé ne permettait pas la construction d'un immeuble destiné principalement à l'habitation abordable, mais qui disposerait au rez-de-chaussée d'une crèche ou de tout autre affectation complémentaire à l'habitation.

Ladite suppression ne soulève pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

Paragraphe 4 de l'article 29bis nouveau

Le paragraphe 4 subit des modifications substantielles pour des raisons de lisibilité, et surtout de cohérence du dispositif. Ainsi, il pose dorénavant le principe que la commune, sinon l'Etat, peut soit bénéficier de la cession des fonds réservés aux logements abordables, soit de celle relative aux logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Afin d'assurer une meilleure lisibilité, l'ancien paragraphe 4 est remplacé par un alinéa unique. Les anciens alinéas 2 à 6 sont remplacés et repris respectivement aux paragraphes 5 et 6.

L'ancien alinéa 7 est supprimé, comme il supposait le cas d'espèce dans lequel, aussi bien l'Etat que la commune aurait renoncé à la cession des fonds pour quelque raison que ce soit.

Les auteurs du projet précisent que *« grâce aux nouvelles dispositions ci-dessus, l'Etat pourrait notamment recourir à un droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers, ce qui réduirait les incidences financières pour le budget de l'Etat de façon substantielle. »*

D'après la Chambre des Métiers, une telle hypothèse permettrait l'application du modèle de partenariat public-privé telle qu'elle l'avait présenté dans son avis du 6 novembre 2020 concernant le projet de loi initial relatif à la réforme du pacte logement<sup>2</sup>.

Paragraphe 5 de l'article 29 bis nouveau

Le paragraphe 5 concerne la cession de fonds réservés aux logements abordables.

L'ancien paragraphe 4 disposait que les conditions de la cession étaient à arrêter dans la convention à conclure entre la commune et le propriétaire. Dans son avis le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la notion de « conditions » et a émis à ce titre une opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique.

Les auteurs sont d'accord avec les observations du Conseil d'Etat et ont préféré de faire usage de la notion de « modalités » au lieu de celle de « conditions » afin de lever l'opposition formelle. En effet, les conditions de la cession sont déjà définies dans le projet de loi et ce sont les seules qui conditionnent la cession proprement dite.

Par ailleurs, le texte distingue désormais les modalités s'appliquant à la cession des fonds réservés aux logements abordables et celles applicables à la cession des logements abordables avec leur quote-part de terrain.

Le projet amendé prévoit que les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant dans la convention d'exécution. Dans un souci de simplification administrative, la Chambre des Métiers estime qu'il faut éviter l'établissement d'une nouvelle convention et arrêter les modalités de cession dans la convention d'exécution. Afin d'assurer que le Ministère du Logement soit informé du volet de la cession de fonds, elle propose la mise en place de la procédure suivante. Le Ministère de l'Intérieur qui, en vertu de l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, devra de toute façon approuver la convention d'exécution transmet une copie au Ministère du Logement.

L'alinéa 2 nouveau concerne la contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables. Contrairement au projet de loi initial qui prévoyait une cession de fonds contre une indemnité financière, le présent amendement entend introduire un échange de fonds contre une augmentation du degré d'utilisation du sol de 10 % (surface construite brute et tous les autres coefficients de densité). D'après les auteurs, il est veillé à ce que cet échange soit équilibré, tenant compte de la valeur des contreparties de chacune des parties.

Il a été décidé d'opter pour un allègement de la charge financière pesant sur la main publique en vue de l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une augmentation du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement au logement.

Dès lors, l'accroissement du degré d'utilisation du sol, tel que prévu, vise notamment une augmentation de la surface construite brute dédiée au logement, voire des surfaces qui feront l'objet des opérations commerciales, et partant, servent de contrepartie à la cession des fonds. Cependant, selon les auteurs, la simple hausse de cette surface construite brute mènerait à des logements de taille trop importante et parfois à des hauteurs de construction excessives. C'est pour ces raisons qu'il a été opté pour une augmentation généralisée des coefficients précités.

Au commentaire des articles, la justification dudit mécanisme de compensation se lit comme suit:

*« Quant à la fixation de la contrepartie précitée à 10%, il y a lieu de souligner que cette valeur résulte d'analyses effectuées par les auteurs du présent amendement gouvernemental sur base notamment de données traitées par l'observatoire de l'habitat. Cette fixation tient compte du constat*

<sup>2</sup> Document parlementaire N° 7648<sup>4</sup>

*que l'incidence foncière est suffisamment homogène dans une majorité de communes et un grand nombre de projets étudiées pour qu'il soit possible de raisonner avec un même mécanisme de compensation pour l'ensemble des cas visés. En outre la compensation est estimée sur base de projets dans lesquels le décalage entre l'acquisition du terrain et la commercialisation des logements se situait entre 24 ou 36 mois. Cela signifie d'un côté que la compensation est particulièrement avantageuse pour des projets dont les développeurs ont acquis les fonds à un moment antérieur et d'un autre côté que les développeurs vont pouvoir tenir compte de la compensation pour la plupart de leurs futurs projets.*

*Ensuite, il importe de souligner qu'avec les dispositions actuellement en vigueur de l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ainsi qu'avec les nouvelles dispositions proposées par le projet de loi n° 7648, les propriétaires doivent d'ores et déjà prendre partiellement les contraintes dues à l'obligation de réserver 10%, voire 15%, de la surface construite brute aux logements abordables en charge financièrement. De même, une augmentation de la densité de construction permettra, lors des travaux de réalisation, de procéder à des économies d'échelle, ce qui implique une réduction générale des coûts de réalisation par unité de surface d'habitation commercialisable. Finalement, l'incidence foncière par unité de surface d'habitation sera également réduite, étant donné que le prix d'acquisition des terrains, et même de viabilisation, reste inchangé malgré l'augmentation de la densité de construction visée par la présente disposition. »*

Par dérogation, aux dispositions de droit commun, le PAG ne devra pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Il s'agit d'éviter toute charge administrative supplémentaire trop importante. De même, l'automatisme ainsi instauré en matière d'augmentation du potentiel constructible s'avère nécessaire pour garantir au cédant des fonds réservés au logement abordable qu'il puisse effectivement profiter de la contrepartie prévue par la présente disposition. Procéder à la modification du PAG ne garantit pas d'aboutir en fin de procédure à une contrepartie, comme le résultat des décisions administratives est inconnu.

Concernant la délibération du conseil communal en cas de cession des fonds précités, le texte initial prévoyait une approbation ministérielle, ce qui se justifiait le cas échéant à cause de la valeur de la cession des fonds. Comme celle-ci ne fait plus appel à une contrepartie financière pour les raisons évoquées ci-dessus, l'approbation ministérielle ne se justifie plus. Dès lors, la délibération est transmise pour information au ministre ayant le Logement dans ses attributions.

La Chambre des Métiers approuve le présent amendement par lequel les auteurs passent d'une indemnisation financière de la cession de fonds, telle que prévue dans le projet de loi initial, vers un mécanisme de compensation, où la contrepartie de cette cession consiste en une augmentation de la densité de 10%.

Pour renforcer la transparence et la sécurité juridique du mécanisme prévu par le projet amendé, la Chambre des Métiers demande à ce que soit mentionné dans la délibération du conseil communal relative à la cession de fonds les coefficients de densité révisés, alors que d'après le présent article le PAG ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. Or, si elle comprend les préoccupations des auteurs à la base de cette démarche, elle se pose cependant la question quant à la validité de l'accroissement de la densité si le PAG renseigne d'autres valeurs à ce niveau.

#### Paragraphe 6 de l'article 29bis nouveau

Il est probable que les lots et parcelles réservés à la réalisation de logements abordables n'accueilleront pas uniquement des logements abordables. Il est alors possible que ces derniers soient soumis au régime de la copropriété. Afin de tenir compte de cette possibilité, le nouveau paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, précise que les logements abordables concernés devront être cédés avec leur quote-part de millièmes des fonds correspondante.

Contrairement à la rédaction initiale (ancien paragraphe 4, alinéa 1er), le nouveau paragraphe 6 permet désormais l'aliénation de logements abordables par le biais d'une vente en état futur d'achèvement. En effet, l'ancien libellé en disposant que la cession de logements abordables ne pouvait avoir lieu qu'après achèvement de ces derniers et la cession de fonds qu'après l'achèvement des travaux de voirie et d'équipements publics, ne le permettait pas.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver cette modification, alors que l'ancien libellé constituait un frein inutile aux investissements et retarderait les transactions immobilières concernées.



Par ailleurs, l'alinéa 1er précise que les conventions de cession relative aux logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante doivent contenir au moins les plans de réalisation desdits logements, ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement. Ceci offre une certaine transparence au bénéfice des acquéreurs, mais aussi une sécurité juridique accrue pour les contractants quant aux modalités exactes de la cession.

Concernant les modalités de la cession des logements abordables, la Chambre des Métiers estime que, dans un souci de simplification administrative, il faut éviter l'établissement d'une nouvelle convention et arrêter les modalités de cession dans la convention d'exécution.

L'alinéa 2 concerne la valeur de la cession des logements abordables. Celle-ci tiendra compte du prix de réalisation sur base des éléments contenus dans les plans de réalisation et dans le cahier des charges. Les quotes-parts de fonds correspondant aux logements abordables quant à eux font l'objet d'une augmentation du degré d'utilisation du sol de 10%.

Pour renforcer la transparence et la sécurité juridique du mécanisme prévu par le projet amendé, la Chambre des Métiers demande à ce que soient mentionnés dans la délibération du conseil communal relative à la cession de logements abordables avec leur quote-part terrain les coefficients de densité révisés, alors que d'après le paragraphe 5, alinéa 2, ces modifications ne seront pas reprises au niveau du PAG. Or, si elle comprend les préoccupations des auteurs à la base de cette démarche, elle se pose cependant la question quant à la validité de l'accroissement de la densité si le PAG renseigne d'autres valeurs à ce niveau.

Si la proposition de la Chambre des Métiers était suivie, la dernière phrase du dernier alinéa serait superflue, alors que, conformément à l'article 36 le Ministère de l'Intérieur approuve la convention d'exécution.

#### *Modalités de la cession à la commune / l'Etat / un promoteur public*

	<i>Projet de loi Initial</i>	<i>Amendements gvt</i>
<i>Fonds</i>	Cession <sup>(1)</sup> + augmentation la de densité (facultative)	Augmentation de densité de 10%
<i>Logements abordables (+ quote-part fonds)</i>	Cession <sup>(2)</sup> + augmentation la de densité (facultative)	Logements : cession (valeur = prix de réalisation) Fonds : augmentation de densité de 10%

(1) valeur = prix du jour où PAP est viabilisé

(2) valeur = prix de réalisation effectif

#### Paragraphe 7 de l'article 29bis nouveau

Le nouveau paragraphe 7, alinéa 1er concerne le cas de la renonciation par la commune, soit à la cession de fonds réservés aux logements abordables, soit à celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En effet, l'Etat ne peut bénéficier des cessions précitées que si la commune y renonce.

Si la Chambre des Métiers approuve ce principe, elle propose, en vue de renforcer la sécurité juridique et de souligner le caractère automatique de la contrepartie de la cession, de supprimer les termes « le cas échéant » au 1<sup>er</sup> alinéa.

#### Paragraphe 8 de l'article 29bis nouveau

Le paragraphe 8 prévoit qu' « aucune autorisation de construire portant sur les logements prévus par les plans d'aménagement particulier visés au paragraphe 2 ou sur les logements prévus par phase de réalisation successive conformément à la convention d'exécution ne peut être délivrée avant respectivement la conclusion des conventions visées respectivement au paragraphe 5, alinéa 1er et paragraphe 7, alinéas 2 et 3 ou l'approbation ministérielle de la convention visée au paragraphe 6, alinéa 5 ».

Si la proposition de la Chambre des Métiers d'éviter l'établissement d'une convention à part entre la commune et le propriétaire et de se baser de ce fait sur la convention d'exécution était retenue, le paragraphe 8 devrait être modifié en ce sens, alors qu'en vertu de l'article 36, la convention d'exécution doit de toute façon être approuvée avant qu'une autorisation de construire ne pourra être délivrée.

*Ad point 2° (art. 10. point 3° (art. 108quinquies))*

Les modifications au point 2° ont trait aux adaptations faites à l'article 10, point 1° (art. 29bis, paragraphe 2, alinéa 3). L'objectif est de prévoir une transition raisonnable au bénéfice des acteurs concernés à partir de la publication de la loi pacte logement 2.0, afin de leur garantir le temps nécessaire pour procéder aux adaptations utiles.

La Chambre des Métiers peut approuver ces modifications qui contribuent à renforcer la sécurité juridique.

*Ad amendement 3 (loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire)*

A l'article 12 du projet de loi n° 7648, point 2°, la lettre b) est complétée par une dernière phrase afin d'assurer la compatibilité des dispositions du nouvel article 29bis avec celles prévues à l'article 11 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et afin d'éviter qu'une inégalité entre parties existe dans le cadre de l'exécution des cessions précitées.

Dès lors, lorsqu'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombe dans le champ d'application du futur article 108quinquies, alinéa 2<sup>3</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 2004, et prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, la loi précitée du 17 avril 2018 prévoit qu'au moins 30 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables. Dans ce cas, la contrepartie prévue à l'article 29bis amendé peut ne pas suffire. En effet, l'augmentation du potentiel constructible à hauteur de 10 pour cent permet de compenser une cession de fonds réservés aux logements abordables dans les cas prévus à l'article 29bis, paragraphe 2, du présent projet de loi.

Pour compenser l'éventuelle inégalité d'exécution en cas de réservation de fonds supérieure aux taux prévus à l'article 29bis, paragraphe 2, du présent projet de loi, la cession des fonds réservés au logement abordable pourrait donner lieu à une contrepartie complémentaire. Celle-ci peut être de nature financière ou en nature, et notamment consister en une augmentation de la surface construite brute ou en un échange de fonds.

En principe, la contrepartie complémentaire sera déterminée dans la convention à établir entre le propriétaire et la commune, sinon entre le propriétaire et l'Etat, qui porte sur la cession des fonds réservés aux logements abordables. Or il peut s'avérer utile, ou même nécessaire, de déterminer cette contrepartie en amont de la convention portant sur la cession précitée. Ceci est notamment le cas lorsque la contrepartie complémentaire représente une augmentation supplémentaire du potentiel constructible.

La Chambre des Métiers a des difficultés à suivre la démarche des auteurs qui à ses yeux manque de cohérence.

En effet, la contrepartie complémentaire constitue une option et non pas une obligation, de sorte que le porteur du projet est à la merci de la commune ou de l'Etat. Par ailleurs, les auteurs ne prennent pas le soin de détailler cette contrepartie complémentaire ce qui crée une insécurité juridique d'une telle ampleur que la Chambre des Métiers demande l'insertion de précisions supplémentaires dans le texte sous avis.

Par ailleurs, elle estime indispensable de renforcer la sécurité juridique des acteurs en prévoyant des quotas fixes en matière de surface à réserver à la réalisation de logements abordables au lieu de déterminer, comme le fait le projet amendé sous avis, des seuils minima. En effet, en cas d'un commun accord entre les parties, le quota effectivement réalisé pourra dépasser le quota légal.

En tenant compte de ces observations, les deux premiers alinéas du paragraphe 2, et sous réserve que la contrepartie complémentaire soit plus amplement détaillée dans le texte sous avis, prendraient la teneur suivante :

« 9° imposer que :

- a) par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14°

3 De l'avis de la Chambre des Métiers, l'amendement se réfère de façon erronée à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

et 15°, consacre ~~au moins~~ 30 pour cent de la surface construite brute destinée au logement :

- 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, et
- à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30ter de la loi précitée du 25 février 1979 ;

b) par exception à l'article 29bis, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tombant dans le champ d'application de l'article 108quinquies, alinéa 1<sup>er</sup> 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 14° et 15°, ~~au moins~~ 30 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables tels que définis à l'article 29bis, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29bis, paragraphes 5 et 6, et de l'article 108quinquies de la loi précitée du 19 juillet 2004, une contrepartie complémentaire ~~peut être~~ est allouée au propriétaire pour la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables lorsque la surface construite brute précitée dépasse les pour cents prévus à l'article 29bis, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. La contrepartie complémentaire est déterminée dans une convention à établir entre respectivement le propriétaire et la commune ou entre le propriétaire et l'Etat. ».

*Plan sectoriel Logement<sup>(1)</sup>*

Taille PAP NQ	Actuellement	Projet de loi initial		Amendements gvt
	Logement à coût modéré / locatif (réf art. 29)	Logement à coût modéré/ locatif (réf art. 29)	Logement abordable (réf art. 29bis)	Logement abordable (réf art. 29bis))
> 25 unités	au moins 30%	au moins 30%	au moins 30%	au moins 30% [contrepartie supplémentaire : densité augmentée (facultatif)]

(1) Par rapport à la surface construite brute maximale à dédier au logement

\*

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 3 Juin 2021

*Pour la Chambre des Métiers*

Le Directeur Général,  
Tom WIRION

Le Président,  
Tom OBERWEIS

