

N° 7648¹²**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 L'ORDRE DES ARCHITECTES
ET DES INGENIEURS-CONSEILS**

(8.6.2021)

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La problématique du logement abordable au Luxembourg constitue un dossier qui tient à cœur de l'OAI et ses membres, et pour laquelle nous avons déjà fait des propositions à de multiples reprises.

A titre d'exemple, en préparation au débat de consultation sur le logement du 1^{er} mars 2018 à la Chambre des Députés, dans la perspective des élections législatives 2018, l'OAI a adressé aux députés et aux membres du Gouvernement ses 18 propositions pour avancer dans le domaine du logement¹.

En outre, l'OAI a organisé des tables rondes publiques afin de discuter de ces propositions avec les décideurs politiques, comme la conférence « Du logement abordable en milieu urbain » le 8 mai 2017, la table ronde « Noutstand Wunnengsbau ! Wat maachen ? » le 23 avril 2018² ou la table ronde « Les communes et le logement abordable » le 21 avril 2021.

Dès lors, l'OAI accueille très favorablement ce projet de loi « Pacte Logement 2.0 » visant à proposer une nouvelle approche pour la politique du logement au niveau communal, vu les résultats très insuffisants de la première mouture du Pacte Logement de 2008.

L'OAI se demande cependant si le présent projet de loi est à la hauteur des enjeux.

D'une part, en effet, les personnes qui répondent aux conditions fixées par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement auront principalement accès au logement abordable.

Or, bon nombre de personnes recherchant actuellement un logement ont des revenus qui sont supérieurs aux seuils prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 et par ses règlements grand-ducaux d'application.

Ils n'ont pourtant pas les moyens d'acquérir ou de louer un logement sur le marché privé.

1 <https://www.oai.lu/files/Avis/PropositionsOAILogement20180223.pdf>

2 <https://youtu.be/gr5AH1wXNkA>

Il est donc essentiel d'adapter, en parallèle du Pacte Logement 2.0., les conditions de la loi modifiée du 25 février 1979 et de ses règlements grand-ducaux d'application aux réalités de la situation actuelle.

D'autre part, il importe d'assurer la sécurité de planification.

En effet, ce n'est qu'au moment du vote au conseil communal que la décision sur le renoncement à la cession légale des logements abordables, prévue dans le cadre de projets privés, est définitivement prise.

Ainsi, il se peut que le projet doive encore être modifié, suite à la décision du conseil communal, ce qui engendrera des prestations supplémentaires de la part des concepteurs.

Il est prévu que le locatif devrait à l'avenir occuper une place plus importante. Or, peu de communes sont enclines à prendre en main la gestion d'un parc immobilier de logements, notamment locatifs. De ce fait, elles ne sont pas disposées à mettre sur le marché des immeubles en location.

Ainsi, il serait utile d'élargir les compétences des promoteurs publics, tels que le Fonds du logement et la SNHBM, afin qu'ils apportent leur soutien aux communes dans la gestion de leur parc immobilier de logements.

De manière générale, la vente de logements abordables devrait être traçable pour éviter que les logements subventionnés soient l'objet de spéculation et mis en vente pour la réalisation de plus-values.

A titre d'exemple, on pourrait imaginer un certificat « logement abordable » à joindre à l'acte de vente à l'instar du certificat de performance énergétique.

En ce qui concerne les ventes sur base de baux emphytéotiques, il devrait être possible, en cas de changement dans le ménage, d'acquiescer un nouveau logement sous le même régime.

Une grande place est dévolue aux promoteurs publics, mais l'OAI, tout en appréciant la volonté de l'Etat d'agir sur le marché du logement, est d'avis que les promoteurs privés devraient également être impliqués d'avantage dans le processus.

Nous renvoyons à l'avis de la Chambre de Commerce à ce sujet³.

L'OAI accueille favorablement la mise en place de conseillers logements afin que les communes participent activement au Pacte Logement 2.0 et à ses objectifs. Cependant, il importe de préciser les conditions d'indépendance professionnelle à respecter dans le cas de conseiller logement externe à la commune.

Afin d'assurer la cohésion sociale, il importe de proposer des logements abordables de qualité, ce qui nécessite d'apporter un soin particulier à la conception des projets, aussi bien ceux de promoteurs privés que ceux de promoteurs publics.

Nous plaçons qu'elle soit toujours confiée à des bureaux membres de l'OAI qui proposeront, par l'application de la méthodologie Maîtrise d'œuvre OAI – MOAI.LU, une réponse holistique et intelligente aux défis actuels pour créer un cadre de vie résilient favorisant un vivre-ensemble de qualité.

Les plans d'aménagement généraux sont contraints par de trop nombreux paramètres liés entre eux, ce qui induit des solutions contraires aux exigences de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : coefficient d'utilisation du sol (CUS), coefficient d'occupation du sol (COS), coefficient de scellement du sol (CSS), densité de logement (DL)...

Afin de redonner de la souplesse, nous proposons de supprimer, aux articles 24 et 26 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, les exigences en ce qui concerne la définition de la valeur de la densité de logement.

« Art. 24. Prescriptions générales

Pour les zones définies aux articles 8 à 22 et soumises à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », la détermination du degré d'utilisation du sol est exigée.

Le degré d'utilisation du sol des zones soumises à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est exprimé par le coefficient d'utilisation du sol (CUS), par le coefficient d'occupation du sol (COS) et par le coefficient de scellement du sol (CSS). **La densité de logement (DL) doit être fixée pour les zones ou partie de zones telles que définies aux articles 8 et 9.**

Les définitions de la terminologie utilisée à l'alinéa 2 sont reprises à l'annexe II. (...)

³ https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/5608RMX_AVIS_PL_relatif_au_Pacte_logement_avec_les_communes.pdf

Art. 26. Coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol

Pour le coefficient d'utilisation du sol (CUS), pour le coefficient d'occupation du sol (COS), et pour le coefficient de scellement du sol (CSS) ~~et pour la densité de logement (DL)~~ des valeurs maxima sont à définir. Des valeurs minima peuvent également être définies pour le coefficient d'utilisation du sol ~~et pour la densité de logement~~.

Pour tout plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », les coefficients précités constituent des valeurs moyennes qui sont à respecter pour l'ensemble des fonds couverts par un même degré d'utilisation du sol. Ces coefficients peuvent par conséquent être dépassés pour certains lots ou parcelles. »

En conclusion, nous tenons à souligner que le Pacte Logement 2.0 est un projet dont les effets ne seront perceptibles qu'à long terme.

Même les futurs contrats fonciers⁴ ne vont pas assez loin pour stopper la folle inflation des prix sur le marché de l'immobilier.

Nous avons dès à présent besoin d'un instrument qui apportera un changement fondamental : une grande partie des terrains constructibles doit être mobilisée en faveur de la collectivité, car seuls 9% sont actuellement entre les mains du secteur public.

Le sol devrait constituer un bien collectif, au même titre que l'eau et l'air, et il convient donc d'agir justement.

Des exemples internationaux de Best-Practice montrent les chemins pour sortir de la crise du logement. Dans ce contexte, l'Autriche a une bonne solution.

Elle se base sur la mise en place d'un fonds foncier public permettant une extension intelligente du périmètre constructible.

Les communes ou l'Etat achètent ou échangent des terrains, qui seront alors intégrés dans le périmètre constructible – et à la valeur de ces terrains au moment où ils n'étaient pas encore constructibles.

Ces propriétaires ont la garantie que leurs terrains restent propriété publique et qu'ils ne seront pas utilisés abusivement à des fins de spéculation. Les économies réalisées sur le prix des terrains pourront être utilisées pour financer du logement abordable de qualité.

De plus, les propriétaires de terrains reclassés dans le périmètre constructible seront ainsi également encouragés à les viabiliser.

Sans la constitution d'une réserve foncière publique, nous entraverons notre modèle économique actuel. Si nous ne faisons rien maintenant, notre modèle sociétal devra alors être repensé, et nous ne pourrons plus échapper à une discussion sur notre croissance sans oublier la pertinence d'une réflexion nécessaire face à la crise climatique.

La situation actuelle requiert en parallèle des actions à court et moyen terme, auxquelles l'OAI et ses membres sont tout à fait disposés à participer activement.

*

2. METHODOLOGIE

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse du projet de loi (document parlementaire n°7648) et des amendements gouvernementaux (document parlementaire n°7648⁶) par le Conseil de l'Ordre et par les membres OAI ayant participé aux 6 conférences régionales organisées par le Ministère du Logement en juin et juillet 2019.

En italique : commentaire de l'OAI

En orange italique : proposition de l'OAI

*

⁴ Cf. Projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7139>

3. AVIS ARTICLE PAR ARTICLE sur le projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables

Article 1^{er} – Le Pacte Logement

Nous accueillons favorablement le fait que le terme « logement à cout modéré » ait été remplacé par celui de « logement abordable et durable », ce qui semble mettre l'accent sur la qualité des logements en question.

Articles 2 à 4

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 5 – Le Programme d'action local logement

Nous accueillons favorablement le fait qu'un outil informatique soit mis à disposition par l'Etat pour élaborer et mettre à jour le Programme d'action local logement ainsi que pour établir son bilan annuel.

Nous sommes tout à fait disposés à tester cet outil préalablement à l'entrée en vigueur de la loi.

Article 6 – Le Conseiller logement

L'OAI accueille favorablement la mise en place de tels Conseillers logements afin que les communes, qui ne disposent pas forcément des ressources nécessaires, puissent disposer d'un soutien pour participer activement au Pacte Logement 2.0 et à ses objectifs.

Le fait que le Conseiller logement doive disposer d'une expérience professionnelle d'au moins 3 années dans un des trois domaines aménagement du territoire, urbanisme ou architecture, est très positif.

Il nous semble cependant important que les Conseillers logement externes à la commune soient des architectes, urbanistes ou aménageurs membres obligatoires de l'OAI, tout en introduisant une limite claire quant à la réalisation de projets dans la commune en question le temps de leur prestation de Conseiller logement.

Ainsi, les qualifications dont doivent disposer les Conseillers logement doivent être calquées sur celles prévues dans la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Nous proposons donc de modifier l'alinéa (1) comme suit (ajouts surlignés, retraits barrés) :

« (1) Pour pouvoir exercer la fonction de Conseiller logement l'intéressé doit disposer d'une formation universitaire telle que prévue soit à l'article 15, soit à l'article 17 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ~~d'au moins trois années accomplies~~ et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture.

Les Conseillers logement externes à la commune doivent être des architectes ou des urbanistes/ aménageurs membres obligatoires de l'OAI au sens de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil.

Le Conseiller logement externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront le rôle de conseiller logement. »

Le projet de loi est muet quant aux conditions d'indépendance professionnelle à respecter dans le cas d'un Conseiller logement externe à la commune.

Il serait utile de les préciser:

Il s'agit notamment d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts entre sa fonction de Conseiller logement et ses autres activités.

Le Conseiller logement assiste la Commune pour « élaborer un Programme d'action local logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte logement », dont notamment « la création de

logements abordables et durables » et « la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ». Par la suite, il assiste la commune dans l'exécution du Programme d'action local logement.

Afin de garantir l'indépendance professionnelle et l'absence de conflits d'intérêts dans le chef du Conseiller logement, l'OAI incite à insérer une disposition, telle que :

« Durant toute la durée de sa mission, il est interdit au Conseiller logement d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, un intérêt financier, économique ou un autre intérêt personnel qui pourrait être perçu comme compromettant son impartialité ou son indépendance dans le cadre de l'exécution de sa mission.

Il est interdit au Conseiller logement d'accepter un contrat ou un mandat émanant d'une personne privée, physique ou morale, pour l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier ou pour l'introduction d'une demande d'autorisation de construire sur le territoire de la commune concernée, ou de commettre tout autre acte susceptible d'interférer avec sa mission d'intérêt public et de compromettre son impartialité ou son indépendance. »

Par ailleurs, suivant notre analyse, le Conseiller logement assure principalement un travail administratif.

La gestion y afférente devra être la moins complexe possible afin de ne pas constituer un frein à la réalisation de logements.

Article 7 – Détermination de la dotation financière

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 8 – Les participations financières du Pacte logement

Les demandes de participation financière que la commune entend soumettre dans le cadre du Pacte logement doivent se situer dans une des trois catégories suivantes :

1° Catégorie « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »

2° Catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine »

3° Catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

Seule la 3ème catégorie est obligatoire, et la commune doit réserver au moins 25% de sa dotation financière totale à cette catégorie.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi n°7648, seuls 2,2% des dépenses liées au Pacte Logement 1.0. ont soutenu directement la création de logements.

Pour répondre à cette critique, l'OAI est d'avis que la première catégorie doit également être assortie d'un caractère obligatoire avec un pourcentage minimum à consacrer à la construction de logements.

Article 9 – Dispositions financières

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

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

Nous accueillons favorablement que les amendements gouvernementaux évitent que les dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixées par le PAG puissent être modifiées ponctuellement par un PAP « Nouveau Quartier ».

En effet, outre le fait qu'une modification ponctuelle du PAG n'est actuellement pas prévue dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le conseil communal serait amené à refuser l'approbation d'un tel PAP, son contrôle se bornant à la vérification de la conformité du PAP au PAG, comme relevé par le Syvicol dans son avis du 21 septembre 2020⁵.

L'OAI plaide de longue date de veiller à la hiérarchie des outils et au principe de subsidiarité afin d'éviter conflits et blocages (cf. annexe 1).

⁵ Document parlementaire n°7648¹

Articles 11 à 15

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

*

4. AVIS SUR LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

fixant les compétences requises et les modalités de la formation initiale et de la formation continue du Conseiller Logement

Etant donné que les dispositions fixant les compétences requises du Conseiller Logement sont à présent reprises dans l'article 6 du projet de loi n°7648 (cf. nos remarques au point 3.), ce projet de règlement grand-ducal ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

*

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi et de règlement grand-ducal sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 8 juin 2021

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Jos DELL
Président

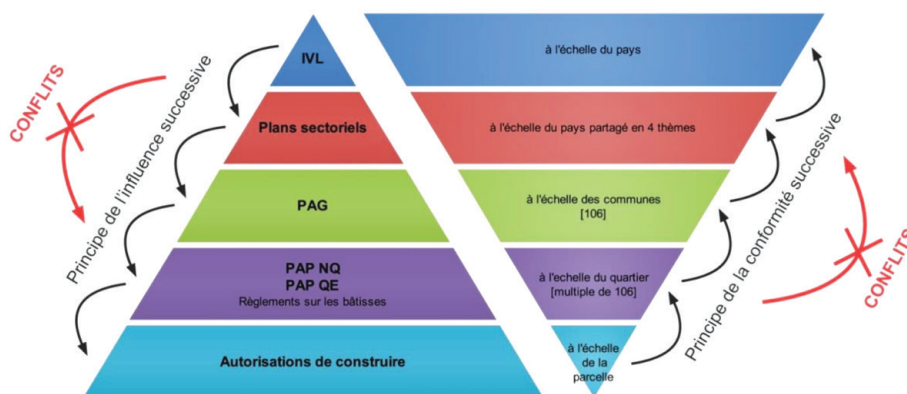
Marc FEIDER
Vice-Président

Pierre HURT
Directeur

*

ANNEXE 1 :

Schéma ad hiérarchie des outils et principe de subsidiarité



Explicatif : Respectons les lois de la nature :

Chaque processus de planification se fait de par sa nature de l'ensemble au détail et respecte le principe de la subsidiarité et de l'influence successive. Si ce principe se voit bafoué, des conflits et des blocages sont inévitables.

Devant notre responsabilité sociétale, respectons la hiérarchie des outils de planification. Ainsi, chaque échelon n'interfère qu'avec les échelons adjacents.

Si dans le futur, chaque PAG respecte les indications des plans sectoriels, et que par la suite chaque PAP NQ respecte le PAG y afférent, et que l'autorisation de construire respecte le PAP NQ, cette

autorisation de construire respectera les plans sectoriels en vigueur lors de l'entrée en vigueur du PAG afférent.

Par contre, si avant l'adaptation des PAG aux plans sectoriels, des instruments de régularisation plus bas dans la hiérarchie doivent se conformer aux plans sectoriels, il y a un fort risque de conflits et de blocages.

