



Commission du Logement

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

Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. 7648 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- Rapporteur : Madame Semiray Ahmedova

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Examen d'une 2^e série de propositions d'amendements du groupe parlementaire CSV
- Continuation des travaux

Uniquement pour la Commission du Logement:

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles
- Analyse du volet Logement
3. Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »
- Continuation des travaux
4. Divers

* * *

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch,

M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, membres de la Commission du Logement

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum remplaçant M. Claude Lamberty, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Georges Engel remplaçant M. Claude Haagen, M. Jeff Engelen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Paul Galles, Rapporteur du dossier parlementaire 7811

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

M. Romain Alff, Mme Diane Dupont, Mme Tania Fernandes, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement

M. Alain Becker, M. Frank Goeders, Mme Patricia Vilar, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, Assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

*

- 1. 7648** **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

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 1^{er} juin 2021. La Haute Corporation analyse séparément les deux séries d'amendements les amendements gouvernementaux et les amendements parlementaires.

Avis du Conseil d'Etat relatif aux amendements gouvernementaux du 2 avril 2021

Amendement 1

L'amendement sous examen répond aux observations du Conseil d'État et apporte des précisions quant à la définition du « logement abordable » en introduisant cette définition à l'article 2 du projet de loi en précisant qu'il s'agit de la même définition qui s'appliquera dans tout le projet de loi. Les auteurs précisent encore que l'article 10 du projet de loi sera également amendé pour préciser que les logements abordables, auxquels il est fait référence à cet article, ne se distinguent pas de ceux visés dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article 10 ne concerne que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics. Ces précisions permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, lettre a), de la loi en projet.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à adapter l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prend une nouvelle teneur.

Point 1°

Paragraphe 1^{er}

L'amendement sous examen tient compte des observations du Conseil d'État concernant la suppression des termes « on entend au présent article » et l'harmonisation de la définition du « logement abordable » dans tout le texte du projet de loi. Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 2

Les auteurs tiennent compte des observations du Conseil d'État relatives à un éventuel risque de confusion de la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » avec les concepts existants. Ceci n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les auteurs procèdent encore au remplacement des termes « qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 » par ceux de « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ». Ce bout de phrase est à prévoir dans la disposition transitoire à insérer dans le dispositif de la loi en projet sous revue. Il est renvoyé à cet égard aux développements sous le point 3°.

L'intention des auteurs est de prolonger ainsi la phase transitoire pour prendre en compte certains retards procéduraux. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 3

Sans observation.

Paragraphe 4

Le paragraphe prévoit la cession des fonds réservés aux logements abordables à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions, avec une référence au paragraphe 7. Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « et le cas échéant » par « et en cas de renonciation par la commune », pour bien accentuer l'ordre de subsidiarité prévu au paragraphe 7.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial, en prévoyant que le Ministre peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune. Or, le paragraphe 5 ne se réfère au paragraphe 7 que dans le contexte de l'intervention du ministre ayant le Logement dans ses attributions, mais non en relation avec celle du promoteur public. Le paragraphe 7 ne contient par ailleurs aucune modalité y relative.

Il est encore indiqué au commentaire de l'amendement que l'État pourrait 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 ». Cependant, les dispositions proposées restent muettes notamment quant au moment de l'intervention de cette faculté de substitution. En effet, la formulation est équivoque en tant qu'elle ne permet pas de déterminer le moment auquel intervient le promoteur public : se substitue-t-il au ministre avant toute négociation, ou seulement après l'achèvement de celle-ci ?

Il semble par ailleurs que seul le ministre sera habilité à conclure la convention prévue au paragraphe 7. Cette disposition pourrait laisser croire que le ministre y désigné aurait compétence pour décider des acquisitions à effectuer au nom d'établissements publics, qui sont, en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, dotées de la personnalité juridique par la loi et régis par le principe de spécialité qui exige que la portée des missions et des pouvoirs de tout établissement public soit déterminée de façon précise et limitative par le législateur. Or, ceci reviendrait à nier la personnalité juridique et l'autonomie de ces établissements. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 108*bis* de la Constitution. Il demande que la formulation équivoque de la dernière phrase du paragraphe 4 soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public, en écrivant : « Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'État. »

Paragraphe 5

L'amendement en projet modifie, avec celui concernant le paragraphe 6 en projet, les dispositions relatives à la cession des logements abordables qui figuraient au sein des alinéas 2 à 6 de l'article 29*bis* dans son ancienne mouture.

Les auteurs font désormais une distinction entre, d'une part, la cession des fonds réservés aux logements abordables dont les modalités de cession sont envisagées au paragraphe 5 et, d'autre part, celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds envisagée au paragraphe 6.

L'amendement en projet entend modifier le paragraphe 5 en vue de répondre à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique que le Conseil d'État a émise à l'égard de l'article

29bis paragraphe 4, alinéa 2, en raison du manque de précision des « conditions » énoncées dans la mouture initiale du texte, qui devaient être arrêtées par la convention conclue entre la commune et le propriétaire, dans la mesure où il ne ressortait pas clairement du dispositif si lesdites conditions étaient identiques ou supplémentaires à celles déjà prévues par la loi. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial qui prévoyait la cession de fonds contre une indemnité foncière. L'amendement sous examen abandonne l'indemnité foncière au profit d'une augmentation de dix pour cent du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » défini dans le plan d'aménagement général. Il est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. L'idée d'une indemnité foncière est donc abandonnée au profit d'un avantage en nature. Les auteurs justifient ce choix par un allègement de la charge financière pesant sur la main publique.

Paragraphe 6

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport aux alinéas 1^{er} à 4.

Concernant l'alinéa 5, le Conseil d'État constate que les auteurs ont comblé les carences ayant existé dans le projet de loi initial de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle formulée à ce sujet.

Paragraphe 7

L'amendement sous revue prévoit l'hypothèse de la renonciation par la commune à la cession, l'information du ministre et la possibilité pour l'État de bénéficier de la cession à laquelle il a été renoncé antérieurement par le conseil communal.

Si le ministre ayant le Logement dans ses attributions, représentant l'État, est informé de la renonciation dans les trente jours, il n'est cependant pas précisé ni le délai durant lequel l'État doit informer le cédant de son intention, le cas échéant, de bénéficier de la cession, ni des modalités ou de la forme de cette information. Par ailleurs, si la reprise de la cession s'opère automatiquement ainsi que le dispositif semble le suggérer, il n'est pas précisé sous quelle forme l'État peut renoncer à une telle cession, ce qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** au paragraphe sous examen pour cause d'insécurité juridique.

Il est encore renvoyé aux observations à l'endroit du paragraphe 4 concernant la faculté de substitution réservée à l'État.

Paragraphe 8

Il est précisé qu'aucune autorisation de construire ne saurait être délivrée avant la conclusion des conventions avec la commune, sinon avec le ministre, nonobstant que, le cas échéant, une convention d'exécution ait déjà été conclue. Ceci risque de retarder considérablement l'exécution du plan d'aménagement particulier, dûment approuvé, en cas de défaut d'accord

sur la valeur des logements abordables à céder. Le Conseil d'État s'interroge à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

La Commission décide de ne pas modifier le texte au vu des explications fournies par les représentants gouvernementaux.

Point 2°

Sans observation.

Point 3°

L'article 108quinquies nouveau est à supprimer. Il est à remplacer par un nouvel article abrogatoire et transitoire qui est à insérer *in fine* de la loi en projet sous avis, et à libeller comme suit :

« L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

La Commission du Logement, suite aux explications fournies par M. le Ministre du Logement, et en réponse aux critiques du Conseil d'Etat, décide de formuler un autre amendement portant sur l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le gouvernement avait proposé de donner une nouvelle teneur au libellé (voir l'amendement gouvernemental 2 du 2 avril 2021).

Madame la Ministre de l'Intérieur présente les modifications à apporter à l'article 10.

En ce qui concerne le point 1°, il est proposé de remplacer les termes « les alinéas 3 et 4 » par ceux de « l'alinéa 3 ». En effet, en ce qui concerne l'alinéa 4, il s'agissait d'un renvoi circulaire. Il est dès lors proposé de renvoyer uniquement à l'alinéa 3.

Le point 2°, lettre a) amende le paragraphe 7, alinéa 1^{er}. Le Conseil d'Etat avait déploré que les auteurs avaient omis de préciser les modalités selon lesquelles le propriétaire-cédant se voyait informé de la renonciation de la commune. Il est dès lors proposé d'adapter le paragraphe 7, alinéa 1^{er} en ce sens en y introduisant une procédure prévoyant une notification au propriétaire de l'intention de renonciation de la commune par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception.

Le point 2°, lettre b) insère un nouvel alinéa au paragraphe 7 afin d'instaurer une procédure de notification analogue à charge de l'Etat. Il est désormais prévu que le ministre ayant le Logement dans ses attributions informe endéans un délai de deux mois le propriétaire-cédant ainsi que le promoteur public par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession.

Il a été décidé de retenir un délai de deux mois afin de permettre au ministre ayant le Logement dans ses attributions de disposer d'une durée adéquate pour se prononcer en faveur d'une éventuelle cession et ce notamment lorsqu'il se voit saisi d'une telle demande en période estivale.

Afin de parfaire le flux d'information, il est également proposé d'informer le propriétaire de la question de savoir si un promoteur public entend se substituer à la partie étatique.

Le point 2°, lettres c) et d) ont comme objet de compléter les anciens alinéas 2 et 3, devenus les alinéas 3 et 4. En effet, l'amendement gouvernemental avait omis de préciser que les modalités de la cession de fonds réservés au logement abordable pouvaient être arrêtées dans une convention à établir avec un promoteur public autre que la commune. Il y a lieu de préciser que les auteurs du projet de loi n'entendaient en aucun cas remettre ni la personnalité juridique des établissements publics en cause, ni leur autonomie, ni leur pouvoir de décision.

Amendement

L'article 10 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021) est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 2, alinéa 4, les termes « les alinéas 3 et 4 » sont remplacés par ceux de « l'alinéa 3 ».
- 2° Le paragraphe 7 est modifié comme suit :
 - a) A l'alinéa 1^{er}, les termes « en est informé » sont remplacés par ceux de « et le propriétaire en sont notifiés par la commune » et les termes « par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception » sont ajoutés à la suite du terme « délibération ».
 - b) A la suite de l'alinéa 1^{er} est ajouté un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution de l'Etat par un promoteur public autre que la commune. ».
 - c) A l'alinéa 2, devenu le nouvel alinéa 3, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés en fin de phrase.
 - d) A l'alinéa 3, devenu le nouvel alinéa 4, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés à la fin de la première phrase.

Les représentants du groupe CSV ne peuvent pas se montrer d'accord avec cet amendement. Les autres membres de la Commission du Logement l'adoptent.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat portant sur les amendements parlementaires du 12 avril 2021

Amendement 1

La commission tient compte de la définition du « logement abordable » donnée par les amendements gouvernementaux et apporte des précisions supplémentaires par rapport aux autres notions.

Si le Conseil d'État peut marquer son accord aux définitions actuellement données pour les notions de « logement abordable », « logement durable », « potentiel foncier » et « qualité résidentielle », il estime cependant que la notion de « potentiel résidentiel existant » reste floue et vague malgré la définition proposée par la commission. Si les notions de « logements inoccupés » et de « terrains construits » n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au PAG et au PAP les concernant peuvent être comprises, le Conseil d'État souhaite obtenir des **précisions supplémentaires** par rapport à la notion de « logements sous-occupés existants ». Quelles sont les situations visées ? Est-ce qu'une personne vivant seule doit s'attendre à ce que sa maison soit qualifiée de « sous-occupée » ? En attendant des précisions supplémentaires par rapport à cette notion, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son **opposition formelle** émise à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet.

M. le Ministre du Logement explique que la notion de logement sous-occupé – corollaire au logement surpeuplé - est utilisée notamment dans le contexte du bail des logements sociaux, notamment en France, et elle est définie de la façon suivante : Logement avec un nombre de pièces habitables (non comptés : cuisine, WC, salle de bains, pièce pour l'exercice d'un métier ou mandat d'élu) supérieur de plus de 1 au nombre de personnes y ayant leur résidence principale (le ou les titulaires du bail, leurs parents et alliés, personnes à charge, personnes à leur service, sous-locataires).

De manière générale, un nombre important de logements sous-occupés peut être un symptôme d'une fluidité insuffisante du marché des logements et risque d'aller de pair avec des phénomènes d'isolement accru notamment des personnes vivant seules. À titre d'exemple, au Luxembourg, les logements sont en moyenne relativement grand avec 130 m² contre 91 m² en Allemagne. Les personnes vivant seules disposent en moyenne de 95 m² (68 m² en Allemagne), les personnes vivant dans un ménage de quatre personnes disposent en moyenne de 40 m² (33 m² en Allemagne). En même temps, le taux des personnes souffrant d'isolement au Luxembourg se situe avec 13 % en tête de liste de tous les pays de l'UE dont la moyenne se situe à 6 %.

Face à ce constat, l'objectif poursuivi par rapport à la mobilisation du potentiel résidentiel ne doit pas être de qualifier certains logements de sous-occupés, mais de proposer des initiatives qui réussissent d'un côté à mobiliser ce potentiel de logement tout en offrant d'un autre côté aux personnes concernées la possibilité de briser un isolement social non voulu.

Afin d'éviter tout type d'insécurité juridique, il est par conséquent proposé de supprimer les termes « ou sous-occupés ».

La Commission du Logement est d'accord avec cette suppression (à l'unanimité).

Amendement

A l'article 2 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021), point 4°, les termes « ou sous-occupés » sont supprimés.

Amendements 2 à 10

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendements 11 et 12

Les amendements sous avis répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État sous l'article 6 de l'avis précité du 4 mars 2021, en définissant au sein d'un nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 6 les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement, qui relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

Concernant la formation minimale et l'expérience professionnelle requises, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation ou d'expérience supérieur¹.

Dans ce contexte, le groupe CSV rappelle qu'il accorde une préférence à une autre option décrite dans la proposition d'amendement du groupe CSV. **Au nom de son groupe, M. Lies informe que le CSV s'abstient.**

Amendements 13 à 16

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Madame la Ministre rend attentif à une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Redressement d'un renvoi dans le libellé de l'article 14 nouveau

¹ Voir l'avis complémentaire n° 60.342 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et l'avis complémentaire n° 60.343 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

A l'article 14 nouveau, la Commission du Logement propose de suivre l'avis du Conseil d'Etat à l'égard de l'article 10, point 3°, en reprenant sa proposition de texte en tant que disposition transitoire. Cependant, **une erreur matérielle s'est glissée dans l'alinéa 2**, tel que proposé. En effet, le renvoi au paragraphe 3, alinéa 2 est erroné, il y a lieu de le remplacer par un renvoi au paragraphe 2, alinéa 3. Cette rectification est reprise au texte coordonné.

Observations d'ordre légistique

Le Conseil d'Etat se base sur le texte coordonné de la loi en projet joint aux amendements parlementaires du 12 avril 2021 précités qui tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

Article 7

Au paragraphe 5, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le terme « est » avant le terme « intervient », pour écrire :

« [...] dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée. »

Article 10

Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule après les termes « nouveau quartier ».

Article 12

Au point 2°, en ce qui concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa teneur amendée, il convient de rajouter les termes « de la » avant ceux de « loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Article 13

Au point 2°, à l'article 3, point 14°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « 14° des projets [...] ».

La Commission du Logement décide de suivre le Conseil d'Etat.

Discussion

Une question de M. Marc Lies (CSV) porte sur l'article 7 et la remarque du Conseil d'Etat concernant le rôle de l'Etat et des promoteurs publics, ainsi que le subventionnement de la réalisation de tels logements sociaux.

M. le Ministre du Logement répond que la commune profite de toutes les réalisations de logements sociaux sur son territoire. Peu importe, si ces logements sont réalisés par la commune ou un autre promoteur subventionné selon la loi modifiée du 26 février 1979, la commune perçoit dans tous les cas les dotations étatiques prévues au Pacte Logement 2.0.

M. Roy Reding (ADR) est d'accord avec le Conseil d'Etat en ce qui concerne le concept de « logement sous-équipé ». Une telle notion pourrait mener à une discussion où une surface donnée serait accordée ou attribuée à une personne.

M. Lies critique que l'article 10 est suffisamment imprécis pour laisser la place à d'importantes inconnues. Il renvoie à l'avis du Syndicat des Villes et Communes qui rendent attentif à des manques de précisions et craignent que les communes rencontreront des difficultés majeures lors de l'exécution de la loi.

L'orateur présente l'amendement de son groupe datant du 20 mai 2021 qui remplace l'amendement formulé le 16 avril 2021 qui avait également trait à l'article 10 amendé du projet de loi. Voici l'argumentation du CSV :

Les paragraphes 4 à 7 de l'article 29*bis* nouveau tels qu'amendé par le gouvernement précisent les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les textes en question restent cependant muets quant au prix de cession des terrains respectivement quant à la quote-part de fonds qui doit être cédée pour la réalisation de logements abordables c'est-à-dire le pourcentage de la surface construite brute totale logement dédié à la construction de logements abordables. Ce pourcentage est dépendant des stades de planification et de développement des terrains destinés à accueillir des logements. Une distinction est par conséquent faite entre un terrain PAP-NQ sans PAP approuvé et un terrain PAP NQ avec PAP approuvé.

L'amendement sous rubrique définit également que si le nombre total de logements dans un lotissement couvert par un PAP "nouveau quartier", suite à une modification ponctuelle du plan d'aménagement général à des fins de logement, est supérieur à 10 unités, 30 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à des logements abordables.

L'évaluation du coût du terrain à céder se fait sur base de données mises à disposition par le LISER-Observatoire de l'Habitat à savoir le prix médian du foncier par région ou par commune. Est également pris en considération pour la détermination du prix de cession des terrains réservés aux logements abordables le potentiel constructible du terrain. Il s'agit en l'occurrence du coefficient d'utilisation du sol - CUS - qui est le rapport entre la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux de logements et la surface totale du terrain à bâtir brut. Le CUS permet de déterminer la surface construite brute admissible d'un terrain et donc le potentiel constructible. En dernier lieu une distinction est également faite entre terrains non-viabilisés respectivement terrains viabilisés.

En ce qui concerne la viabilisation d'un terrain, on parle tout d'abord de la viabilisation ordinaire des terrains. Les travaux relatifs à la viabilisation ordinaire permettent d'aménager un terrain brut et de le munir des équipements nécessaires pour construire des logements. Un terrain viabilisé est muni d'infrastructures publiques telles que les voiries et réseaux divers. L'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain définit les travaux de viabilisation "ordinaire". Ils comprennent l'aménagement des réseaux de circulation (travaux de voiries y compris trottoirs, emplacements publics, ...), des conduites d'approvisionnement, des réseaux d'évacuation, des réseaux et infrastructures d'énergie (hors panneaux photovoltaïques), des collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure, des plantations.

Afin de rendre un terrain « constructible » suite à la présence de bâtiments avoisinants et d'autres constructions sur la limite de la/ des parcelles à bâtir, des travaux de nature préparatoire et de stabilisation peuvent s'avérer nécessaires. Les méthodes de renforcement du sol visant à améliorer la qualité et les caractéristiques du sol sont entre

autres les pieux, les murs de blindage, des reprises en sous-oeuvre, les stabilisations diverses pour constructions existantes voisines sur la limite de la parcelle à bâtir et l'éblaiement [sic] du terrain naturel dû à la présence ponctuelle de sol médiocre et/ ou pollué et remblaiement.

Dans l'esprit d'une approche globale de planification du projet, des études relatives à la viabilisation particulière, à la viabilisation ordinaire et à la viabilisation du terrain net sont nécessaires. Il s'agit de frais d'études et honoraires préliminaires dont:

- Etudes urbanistiques (PAG et modifications PAG),
- Frais d'élaboration de plans directeurs, PAP, infrastructures (VRD),
- Etudes de rentabilité d'efficacité économique,
- Etudes relatives à la viabilisation particulière,
- Études environnementales telles que prévues par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement,
- Etude stratégique des incidences environnementales UEP (Umwelterheblichkeitsprüfung),
- Etude stratégique des incidences environnementales SUP (Strategische Umweltprüfung),
- Evaluation des incidences sur l'Environnement (EIE),
- Etudes de géothermie,
- Bilan des biotopes,
- Études techniques,
- Etudes de trafic, de mobilité, de voiries et réseaux divers (VRD),
- Etudes de sol (pollution, statique),
- Evacuation des eaux résiduaires,
- Gestion des eaux pluviales,
- Concept énergétique,
- Concept paysager,
- Concept acoustique,
- Concept évacuation des déchets,
- Diagnostic archéologique telle que prévu par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel,
- Fouilles archéologiques telles que prévues par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel dont 50% des frais sont à charge de l'Etat.

Les coûts liés aux travaux relatifs à la viabilisation ordinaire d'un terrain, aux travaux préparatoires et de stabilisation du sol et les coûts liés aux frais d'études et des honoraires sont pris en compte dans le calcul du prix maximal de cession de fonds réservés aux logements abordables qui est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction.

L'amendement sous rubrique fixe également le prix maximal de cession d'un logement abordable c'est-à-dire le prix de construction, de rénovation respectivement de transformation y compris les aménagements de l'espace extérieur et des frais d'études et honoraires. Le prix est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction et un règlement grand-ducal définira les modalités de construction exactes.

Avec la fixation de prix maxima pour le foncier et la construction, tant les promoteurs privés que les promoteurs publics recevront un outil qui leur permette une prévisibilité financière dans la réalisation de logements abordables prévus par l'article 29bis nouveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il en est de même pour les communes qui recevront une définition claire et précise

pour le prix de cession des logements abordables en cas de réalisation par des acteurs privés. »

Madame la Présidente donne à considérer que les réflexions sur la coopération entre les communes et l'Etat ont débuté il y a 5 ans déjà. Les discussions ont eu lieu dans des groupes de travail. L'oratrice se montre déçue que le groupe CSV fasse connaître ses remarques et propositions seulement maintenant.

M. Marc Hansen (déi Gréng), tout en saluant que le groupe CSV ait cherché des solutions au manque de logements abordables, constate que les modèles proposés par le gouvernement et le groupe CSV se distinguent sur des points majeurs, notamment budgétaires. L'orateur craint en outre que le modèle préconisé par le groupe parlementaire donne lieu à des dépenses et frais importants. Ces sommes doivent utilement être investies dans le logement et non pas dans les procédures.

M. Max Hahn (DP) note que la différence fondamentale réside dans le fait que le « modèle CSV » prévoit que l'Etat devienne propriétaire des terrains contre paiement pécuniaire alors que la proposition de l'État prévoit une compensation en nature.

Mme la Ministre de l'Intérieur est d'accord pour dire que le modèle proposé par le gouvernement constitue en effet une nouveauté par rapport au texte du projet initial et au système actuel d'application. Elle ne concède pas pourquoi le modèle proposé devait échouer. A l'heure actuelle, il est d'une importance majeure pour l'Etat d'intervenir en faveur de la création de davantage de logements abordables et du renforcement du rôle des communes dans l'acquisition de logements abordables pour la main publique.

Le modèle proposé par le groupe CSV soulève, selon Mme la Ministre, d'importantes questions quant à sa réalisation. En effet, des calculs spécifiques concernant p.ex. le CUS (coefficient d'utilisation du sol) doivent être établis. Mme la Ministre est d'accord pour dire que la piste de la limitation des prix peut être considérée comme étant intéressante. Cependant une modélisation et des discussions avec des experts ont montré qu'une telle limitation n'est pas réalisable et est susceptible de se heurter à des dispositions légales existantes.

M. Lies répond que le critère de constructibilité pourrait être un argument intéressant à faire valoir dans les discussions avec les promoteurs. Cependant, il faut craindre que ce soit finalement le prix du marché ou les prix constatés par le LISER qui servent de base à la négociation. Il faut craindre qu'à l'avenir les communes appliquent l'article 7.

M. le Ministre du Logement rappelle que le gouvernement propose d'entamer un changement de paradigme en faisant abstraction des prix de marché, mais de discuter sur les surfaces que les promoteurs privés mettront à disposition à la main publique. Le plafonnement reste en vigueur. Il est déjà en vigueur. Le législateur met en place un cadre permettant à la main publique de réaliser davantage de logements ensemble avec les communes. Le modèle de cahier de charges établi est connu et a été communiqué à tous les partenaires potentiels.

M. Lies reconnaît l'utilité du cahier de charges, mais estime que les communes sont laissées seules face à la mise en route de l'article 29bis nouveau tels qu'amendé par le gouvernement qui précise les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables

respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les propositions d'amendement du groupe parlementaire CSV sont rejetés par une majorité des membres de la Commission du Logement.

Uniquement pour la Commission du Logement:

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

Par courrier du 29 avril 2021, le Président de la Chambre des Députés a invité la Commission du Logement, dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (année 2019) d'émettre une position au sujet du rapport d'activité, des recommandations éventuelles qui concernent la Commission du Logement, et au sujet de l'avant-propos de Madame le Médiateur (pages 9 à 10 du rapport).

M. le Rapporteur Paul Galles a été invité à la présente réunion afin de lui permettre de préparer son rapport en vue dudit débat d'orientation.

La Commission du Logement examine les critiques formulées aux pages 88 à 90 du rapport du Médiateur.

Subvention de loyer [2020/35]

Concernant les demandes en obtention de subventions de loyer, il est prévu à l'article 3(1) du règlement modifié grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement que

« Les demandes en obtention de l'aide sont à adresser moyennant un formulaire spécifique, mis à disposition des personnes intéressées, ensemble avec les pièces justificatives à l'appui, au service.

Toute demande présentée au service doit être dûment signée par le demandeur. En cas de mariage ou en cas de partenariat, les deux époux respectivement les deux partenaires doivent signer la demande. »

Dans un premier dossier, la personne concernée, bénéficiaire de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg, s'est vu refuser les aides au motif que le réclamant, bien qu'il fût marié, avait apposé sa seule signature sur la demande d'octroi des aides. De fait, son épouse se trouvait toujours dans son pays d'origine et la demande de regroupement familial était tenue en suspens jusqu'à ce que le réclamant puisse prouver qu'il disposait de ressources personnelles suffisantes.

Dans un deuxième dossier, la réclamante a informé le Médiateur avoir fait une demande de subvention de loyer en février 2018 en remettant tous les documents demandés par les services concernés. Elle reprochait au Service que celui-ci lui ait demandé à plusieurs reprises de fournir de nouveaux documents et de n'avoir pas pu prendre de décision en 11

mois de temps. La dernière demande en date du Service indiquait qu'étant donné que la réclamante était mariée, son mari devait habiter avec elle et qu'il devait signer la demande d'octroi des aides. Or ceci était impossible pour des raisons dûment fournies au Service depuis l'introduction du dossier.

Le Médiateur s'est adressé au Service des aides au Logement pour obtenir une copie du dossier, mais finalement, étant donné que plusieurs dossiers du même type s'étaient présentés, le Service des Aides au Logement a informé le Médiateur qu'après une analyse desdits dossiers et des dispositions légales et réglementaires applicables en matière de subvention de loyer, la Commission en matière d'aides individuelles au logement a décidé d'accorder une subvention de loyer aux ménages concernés dans ces affaires.

Lors d'une entrevue avec le Service en question il a été indiqué que si les personnes motivent pourquoi il est impossible aux deux conjoints de signer la demande ou si une procédure de divorce est entamée, les aides pourront quand-même être accordées.

De manière générale, les conjoints/partenaires sont tenus d'introduire conjointement la demande en obtention d'une subvention de loyer afin d'éviter notamment des situations confuses voire même l'abus.

Or, au vu des **situations parfois précaires** des demandeurs de l'aide il a été procédé à une nouvelle analyse des dispositions réglementaires tout en tenant compte de l'esprit de la législation en la matière.

Ainsi, la Commission en matière d'aides au logement a **adopté une interprétation moins restrictive** de l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer pour les cas dans lesquels le demandeur vit en séparation de son conjoint mais n'est pas en mesure d'entamer une procédure de divorce ou produire une copie du jugement de divorce.

En revanche, pour minimiser l'abus (et partant l'impact budgétaire) **l'interprétation large** des dispositions réglementaires **n'est pas appliquée**, si les conjoints ne vivent pas ensemble pour des raisons de simple convenance personnelle.

Prime à la construction [2020/36]

Un réclamant s'est adressé au Médiateur alors qu'il estimait que c'était à tort qu'une prime à la construction lui avait été refusée par le Ministère du Logement pour l'acquisition de son immeuble.

La décision litigieuse était notamment motivée sur base de l'article 3 paragraphe 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose que : *« Le revenu à prendre en considération pour le calcul des primes de construction, des primes d'acquisition, des primes d'amélioration et des subventions d'intérêt respectivement pour la condition de revenu applicable à la bonification d'intérêt est le revenu imposable au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, augmenté de tous les autres revenus, même non soumis à l'impôt, dont dispose le demandeur et toute autre personne qui vit avec le demandeur dans le logement en question (...) »*.

L'intéressé n'était cependant pas d'accord avec cette décision, alors que selon lui le revenu de sa compagne, qui habitait avec lui au moment de l'introduction de la demande, n'aurait pas dû être pris en compte, alors qu'il avait contracté seul un prêt hypothécaire pour l'acquisition du logement et qu'il avait également été seul à signer la demande en obtention des aides.

Le Ministère du Logement a toutefois correctement répondu qu'en vertu de l'article précité ainsi que de l'article 5 du même règlement grand-ducal, la situation de famille du demandeur à prendre en considération pour la détermination des aides au logement est celle existant à la date de commencement des travaux de construction.

Le Médiateur, bien qu'il ait été d'accord avec cette réponse, a néanmoins estimé que cette décision était injuste au vu de l'article 3 (7) du règlement grand-ducal de 2011 susmentionné, qui prévoit une exception en faveur des couples mariés ou pacsés depuis moins de 3 ans au moment de l'acquisition du bien immobilier pour lequel des aides étaient demandées.

L'article en question dispose notamment que « *Lorsque les conjoints sont mariés respectivement les partenaires ont signé une déclaration de partenariat depuis moins de 3 années au moment de la date de l'acte d'acquisition, de la date du commencement des travaux de construction respectivement de la date du commencement des travaux d'amélioration, il n'est tenu compte pour l'octroi de la prime que du revenu de l'un des conjoints respectivement de l'un des partenaires, le revenu à retenir étant le plus élevé. Dans ce cas, la réduction prévue au paragraphe (5) n'est pas applicable* ».

Si le réclamant avait donc été marié ou pacsé depuis moins de 3 ans au moment du dépôt de la demande, seul le revenu du ménage le plus élevé aurait été pris en compte.

Aussi, le Médiateur a estimé que cette disposition créait une discrimination par rapport aux couples qui vivent en ménage sans être unis par les liens du mariage ou du PACS et a demandé, sur base de ces réflexions, de reconsidérer la demande du réclamant.

Le Ministre compétent a répondu que l'article 3 (7) résultait d'un choix politique décidé en 1983 pour soutenir spécialement les jeunes mariés, mais qu'à son avis cette disposition n'aurait plus de raison d'être compte tenu des réalités actuelles et des changements sociodémographiques constatés au cours des dernières années.

Le Ministre a par ailleurs tenu à préciser qu'il était prévu de remplacer ce texte par des règles plus opportunes et équitables dans le cadre de la prochaine réforme de la législation applicable en matière de logement.

Etant donné qu'il n'avait pas pris position quant à l'éventualité de revoir la demande du réclamant, le Médiateur a écrit de nouveau au Ministre concerné (qui avait changé entre-temps) pour lui proposer de revenir sur la décision de refus d'attribution de la prime de construction sur base du principe d'équité.

En effet, l'article 4 paragraphe 2 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur permet à ce dernier, lorsqu'il apparaît que l'application d'une décision aboutit à une iniquité, de faire une recommandation en ce sens.

Le Ministre a toutefois répondu qu'il n'entendait pas revenir sur la décision, au motif que d'une part les textes en vigueur avaient été respectés et que d'autre part, la commission en matière d'aides au logement ne saurait être obligée d'accorder à titre exceptionnel l'aide sollicitée par le réclamant, ceci au risque de violer le principe d'équité par rapport à tous les autres ménages se trouvant dans la même situation.

Le Médiateur salue le fait que la disposition litigieuse fera l'objet d'une refonte en vue d'être adaptée à la réalité sociodémographique actuelle. Néanmoins, il déplore le fait que le ministre n'ait pas voulu faire une application du principe d'équité en faveur du réclamant, qui s'est vu discriminé au seul motif qu'il n'était pas marié ou pacsé avec sa compagne au moment de l'introduction de la demande en obtention des aides.

Le dossier dont question dans le rapport du Médiateur concernait cependant un **couple ni marié ni pacsé** de sorte que l'article 3(7) du règlement grand-ducal ne peut être appliqué. La Commission en matière d'aides au logement n'avait donc aucun moyen de revenir sur sa décision prise dans le dossier concerné.

Comme déjà évoqué par le Médiateur, cette disposition résultait d'un choix politique pour **soutenir les jeunes mariés** (et par après les couples en partenariat déclaré). Il est d'ailleurs impossible de vérifier en pratique depuis quand deux personnes non mariées / pacsées vivent en couple.

Réforme des aides individuelles au logement

L'avant-projet de loi de réforme des aides individuelles au logement étant en cours de rédaction, il importe de noter que ce projet fera abstraction de la disposition actuellement prévue par l'article 3 (7) du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011.

Discussion

M. Galles, rapporteur du projet de rapport sur le rapport annuel du Médiateur, demande quelques précisions sur la gestion des réclamations.

Le représentant ministériel informe que la prime à la construction est effectivement attribuée en vue de la construction, mais que l'argent est souvent attribué quand les travaux de construction sont encore en cours. S'il est vrai que le projet est effectué ensemble, les partenaires habitent souvent encore à deux adresses distinctes.

En ce qui concerne les réclamations liées à la subvention loyer, il est précisé que le Médiateur était saisi de deux dossiers seulement, mais que plusieurs autres réclamants s'étaient manifestés auprès du Service d'Aide au Logement du Ministère du Logement. Le gouvernement avait espéré que la nouvelle législation sur le divorce apporte des clarifications au niveau de certains dossiers, mais il s'est avéré que la communication entre certains anciens partenaires est parfois tellement perturbée que les dossiers restent en suspens.

M. le Ministre ajoute que le dépôt du projet de loi sur l'adaptation de la législation de 1979 est prévu pour l'automne 2021.

La Commission du Logement décide d'informer le Président de la Chambre des Députés qu'elle a entendu les représentants gouvernementaux en leurs explications, que certaines questions ont pu trouver une solution, alors que pour d'autres cas, les instances compétentes n'avaient pas de disposition légale leur permettant de donner raison au réclamant.

**3. Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »
- Continuation des travaux**

Mme la Présidente revient au projet de motion qu'elle a brièvement présenté au cours de la dernière réunion. Le projet de motion sera finalisée et ouvert à signature au cours de la séance plénière du jeudi 10 juin 2021 à l'ordre du jour de laquelle figure un débat de consultation sur le Rapport sur le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Par le biais de la motion, il est prévu d'inviter le Gouvernement à présenter chaque année, avec le rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds spécial de soutien au développement du logement et en vue d'un débat à mener en Commission du Logement et au sein de la Chambre des Député-e-s, une liste des projets d'envergure en matière de logements abordables à réaliser prioritairement par les promoteurs sociaux avec l'appui financier de l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et dont l'appui financier de l'Etat est susceptible d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros.

La Chambre pourrait aussi marquer son accord à l'élaboration des études nécessaires à la réalisation de projets de construction à réaliser par le Fonds du Logement et le Fonds d'Assainissement de la cité Syrdall, ainsi que par la Société nationale des Habitations à Bon Marché.

La plupart des membres de la commission se montrent d'accord avec le principe de la motion. M. Di Bartolomeo (LSAP) se montre indignée sur le fait que le rapport sur le Fonds spécial comporte le chiffre de 1500 logements à réaliser à Dudelange. Ce chiffre ne correspond pas au chiffre sur lequel s'étaient accordés le Gouvernement et la ville de Dudelange. M. le Ministre répond qu'il s'agit d'un maximum. Le Gouvernement doit indiquer un nombre inférieur et un nombre supérieur de logements servant de base au calcul des dépenses budgétaires.

4. Divers

Madame Nathalie Oberweis (déi Lénk) informe qu'elle souhaite reprendre les propositions de loi déposées par MM. David Wagner et Marc Baum qui ont démissionné de leurs mandats de député.

* * *

Luxembourg, le 10 juin 2021

La Secrétaire-administratrice,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

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