



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 15 juin 2023

Ordre du jour :

1. 8197 Projet de loi autorisant l'Etat à participer au financement du développement de logements abordables et d'un bâtiment à usage mixte du projet « Cité Militaire » à Diekirch
 - Nomination d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. 7937 Projet de loi relative au logement abordable et modifiant
 - 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
 - 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
 - 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
 - 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0
 - Rapportrice : Madame Semiray Ahmedova

 - Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Elisabeth Margue, Mme Nathalie Oberweis, Mme Jessie Thill

M. Henri Kox, Ministre du Logement

M. Fernand Etgen remplaçant M. Frank Colabianchi
M. Paul Galles remplaçant M. Félix Eischen

M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Félix Eischen, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

*

1. 8197 Projet de loi autorisant l'Etat à participer au financement du développement de logements abordables et d'un bâtiment à usage mixte du projet « Cité Militaire » à Diekirch

La Commission du Logement (ci-après « commission parlementaire ») nomme à l'unanimité Madame Semiray Ahmedova en tant que rapportrice du projet de loi sous rubrique.

Avant de passer à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, Monsieur le Ministre présente dans quelques mots le projet de loi :

Ce projet de loi a pour objet d'autoriser l'Etat à participer au financement du projet de logements abordables de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) « Cité militaire » situé à Diekirch. Le projet prévoit également la construction d'un bâtiment à usage mixte accueillant différentes fonctions publiques ainsi que des logements pour l'Armée Luxembourgeoise.

Respectant la volonté communale et étatique de créer de nouveaux quartiers d'habitation dynamiques et attractifs, le PAP « Cité Militaire » répond au principe du développement durable et bénéficie de la proximité des arrêts de transport public, d'infrastructures publiques et scolaires, de services et d'espaces verts.

Le trafic est limité à l'intérieur du PAP, conçu comme une zone de rencontre (« shared space »), c'est-à-dire que les véhicules, vélos et piétons se partagent la voie et la vitesse y est limitée à 20 km/h. Cette approche volontairement restrictive a vocation à limiter le trafic automobile et offrir un quartier piéton sécurisé favorisant les échanges entre les usagers.

Le PAP se caractérise par une approche innovante au niveau du stationnement. La totalité des emplacements de chaque résidence se trouve dans un parking commun. Il regroupe également les stationnements publics pour visiteurs et les emplacements pour vélos.

Un représentant du ministère note que le projet de loi prévoit la construction de 184 nouveaux logements, ce qui, à terme, permettra d'accueillir un peu plus de 420 habitants.

Le projet prévoit de répartir les 17.485 m² réalisés par la SNHBM pour 91% en location subventionnée et pour 9% en vente subventionnée.

Les logements subventionnés et non-subventionnés seront soumis à un certain nombre de conditions identiques :

- Les acquéreurs doivent respecter des conditions de revenu maximales.
- Les logements concernés sont vendus avec un bail emphytéotique de 99 ans.
- Pendant toute la durée du bail emphytéotique, le promoteur public dispose d'un droit de rachat sur les logements.

En ce qui concerne l'aspect financier, la participation financière étatique estimée en vue du développement des logements abordables du projet « Cité Militaire » s'élève à un total de 52.736.641 EUR et la participation financière étatique estimée en vue de la construction du bâtiment à usage mixte s'élève à un total de 137.237.545 EUR.

L'orateur note aussi que le Conseil d'Etat ne formule pas d'opposition formelle dans son avis du 13 juin 2023 par rapport au projet de loi et suggère quelques modifications d'ordre légistique.

- 2. 7937 Projet de loi relative au logement abordable et modifiant**
1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0

La commission parlementaire analyse les articles 15 à 31 du projet de loi sous rubrique

Article 15

Cet article règle les emplacements de stationnement de voiture. Conformément à l'alinéa 1er de cet article, les emplacements liés à un logement destiné à la location abordable peuvent seulement être mis en location. Ceci vaut même si le locataire de l'emplacement n'est pas locataire d'un logement afférent. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Le libellé du paragraphe sous rubrique fut presque entièrement amendé par voie d'un amendement gouvernemental en date du 6 avril 2023 :

- L'ancien alinéa 2 est supprimé et il est inséré un nouvel alinéa 2 qui précise qu'un emplacement ne peut être cédé qu'ensemble avec le logement auquel il est rattaché.
- Un nouvel alinéa 3 prévoit que les locataires des logements abordables sont privilégiés par rapport aux locataires qui louent seulement un emplacement.
- Par le nouvel alinéa 4, le cadrage de la fixation des loyers est précisé davantage.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat recommande de prévoir dans une phrase explicitement que les montants visés sont indexés et varient en fonction de l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

Afin de faire droit à cette observation du Conseil d'Etat, la commission parlementaire décide d'amender encore une fois le libellé de l'article 15, alinéa 4, deuxième phrase, afin de prévoir que le loyer mensuel d'un emplacement est indexé et ne peut dépasser 200 euros à la valeur 855,62 d'application de l'échelle mobile des salaires

Article 16

Cette disposition vise à adapter le paiement des participations financières pour la redevance d'emphytéose dans le cadre de la location abordable aux besoins de liquidités du promoteur social qui selon la volonté du propriétaire du terrain peut être amené à devoir payer une redevance unique ou des tranches de redevances annuelles. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat demande de supprimer l'article sous rubrique sachant qu'il reprend une évidence.

Après s'être informée des expériences acquises dans la pratique, la commission parlementaire estime qu'il est utile de rappeler la forme de la participation (unique ou annuelle) dans le texte de loi.

Nouvel article 17

Par voie d'un amendement gouvernemental qui date du 6 avril 2023, un nouvel article 17 fut introduit au texte de loi. Cet article prévoit la possibilité pour l'Etat de rémunérer entièrement – dans le respect des plafonds du cahier des charges – l'apport d'un terrain pour lequel le promoteur social dispose de droits réels sous forme d'une emphytéose d'une durée d'au moins 50 ans.

Ceci permettra de tenir compte de terrains en possession d'acteurs qui ne sont pas éligibles au régime des aides à la pierre, mais qui pourront apporter ce terrain à un projet de logement abordable locatif via une emphytéose. En ce qui concerne le détail des étapes d'une telle collaboration, il est renvoyé au document parlementaire 7937/09.

Partant, l'article 18 initial du projet de loi fut supprimé.

Article 18 initial (article supprimé)

Cet article visait à régler la collaboration entre promoteurs sociaux. Au vu des développements sous le nouvel article 17, l'article sous rubrique est supprimé.

Article 18 nouveau (article 17 initial)

Cet article porte sur les participations financières pour le préfinancement des coûts éligibles des logements destinés à la vente abordable et à la vente à coût modéré. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Par voie d'un amendement gouvernemental qui date du 6 avril 2023, le libellé de l'article sous rubrique fut entièrement reformulé. Ainsi, le verbe pouvoir est supprimé et les logements destinés à la vente à coût modéré sont désormais également visés par les participations financières pour le préfinancement.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat demande de compléter cet article afin de préciser par qui cette participation financière est accordée.

En outre, il demande d'omettre le terme « maximal » pour être dépourvu de plus-value normative au vu de l'emploi des termes « sous réserve des crédits budgétaires ».

En ce qui concerne l'omission du terme « maximal », la commission parlementaire décide de maintenir le terme « maximal », car il permet de mieux refléter la logique de la participation financière pour les charges d'intérêt des promoteurs publics.

La commission parlementaire décide d'amender le libellé de l'article sous afin d'y préciser que la participation financière est accordée par le ministre.

Article 19

Cet article a trait à la procédure de demande du promoteur social en vue de l'obtention d'une participation financière de l'État. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe prévoit que les promoteurs doivent introduire leur demande de participation financière moyennant l'outil informatique mis à disposition par l'État.

Quant au délai de deux ans dans lequel toute demande de participation financière doit être faite, Monsieur Marc Lies (CSV) donne à considérer que la planification d'un projet de construction de logements peut durer très longtemps, ce qui est notamment du au grand nombre d'autorisations et d'études qui doivent être réalisées, l'orateur se demande donc s'il ne serait pas opportun de prévoir un délai qui dépasse les 24 mois.

En réplique, Monsieur le Ministre informe l'assemblée que cet article ne vise que la demande de participation financière afin que les services du ministère puissent trancher sur la recevabilité de la demande dans l'objectif de pouvoir signer une convention. Il ne s'agit donc que du premier pas qui permet au Ministre de pouvoir conclure une convention et non d'un dépôt de décomptes. Le but est d'éviter qu'un promoteur commence déjà à construire un projet de logements qui n'est au final pas recevable. Cet article permet donc une planification budgétaire à long terme vu que les services en charge sont informés en avance de la réalisation du projet.

Il attire l'attention de la commission parlementaire sur le fait qu'il a été à plusieurs reprises confronté à des demandes d'aides financières qui n'ont été introduites qu'après la réalisation finale des logements.

Quant à l'introduction d'une nouvelle demande, Monsieur Marc Lies rapporte qu'il s'avère actuellement difficile de recevoir une réponse des services en charge de l'analyse des dossiers.

Un représentant du ministère informe la commission parlementaire que les services concernés ont été renforcés en personnel afin de pouvoir traiter les demandes plus rapidement. Il ne faut cependant pas oublier que les demandes sont aujourd'hui analysées avec plus de précision qu'auparavant, ce qui entraîne un allongement des délais de traitement.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de prévoir des critères permettant d'encadrer le pouvoir d'appréciation du ministre ainsi que la durée de la prorogation du délai de forclusion, en omettant le terme « pouvoir ».

La commission parlementaire décide d'amender le libellé du paragraphe sous rubrique afin d'y prévoir que, dans l'intérêt de la bonne gestion des deniers publics notamment, toute demande de participation financière doit être faite dans un délai de deux ans. Il s'agit des participations financières pour les honoraires et les travaux au sens large.

Seules les demandes de participation financière pour un terrain ne sont pas soumises à ce délai de deux ans pour éviter d'exclure les terrains qui sont depuis longtemps dans le patrimoine du promoteur social.

La possibilité du ministre de proroger ce délai est supprimée afin d'éviter tout pouvoir discrétionnaire du ministre.

Paragraphe 2

Ce paragraphe prévoit les informations que la demande de participation financière doit au moins contenir.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat se demande ce que les auteurs du texte entendent par les termes « le cas échéant spécifique » et si ces termes ne sont pas à supprimer pour être superfétatoires.

La commission parlementaire note que cette disposition impose aux promoteurs sociaux de signaler la destination spécifique, si tel est le cas.

Paragraphe 3

Ce paragraphe prévoit que le ministre peut demander toutes les pièces jugées utiles afin de pouvoir instruire la demande.

Quant à l'interrogation émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 26 mai 2023, relative au libellé de ce paragraphe, la commission parlementaire note que la formulation choisie vise à rendre les promoteurs sociaux conscients de l'échange avec les administrations fiscales et sociales. Toutes les formes de soustraction aux charges fiscales et sociales sont visées.

Nouveau paragraphe 4

Le libellé du paragraphe sous rubrique fut introduit par voie d'un amendement gouvernemental qui date du 6 avril 2023. Dans l'intérêt de la bonne et efficace administration, les demandes de participation financière ne peuvent être introduites qu'à partir du seuil introduit par cet amendement. Le cas échéant, les promoteurs sociaux devront ainsi regrouper des factures avant d'introduire une demande.

Quant aux missions du promoteur social, mentionnées au paragraphe 2, point 1°, de cet article, elles comprennent tant ses missions en vertu de son objet social que ses missions spécifiques par rapport au projet de logements en cause.

Article 20

Cet article porte sur la procédure d'octroi d'une participation financière prévue par le projet de loi. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe prévoit que lors de l'examen des demandes de participations financières, le ministre instruit le dossier en fonction des conditions prévues à l'article 14.

Le libellé du paragraphe sous rubrique fut amendé par voie d'un amendement gouvernemental en date du 6 avril 2023 afin d'y préciser, dans la logique des amendements gouvernementaux précédents, que les participations financières peuvent seulement être accordées sous réserve des crédits budgétaires suffisants.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au paragraphe 1^{er} dans la mesure où l'octroi d'une participation financière en fonction des « orientations en matière de politique du logement arrêtées par le Gouvernement » confère un pouvoir d'appréciation sans limite au ministre.

La commission parlementaire décide d'amender encore une fois le libellé du paragraphe sous rubrique. La référence à la politique du logement du gouvernement est supprimée pour remédier au problème du pouvoir d'appréciation sans limite du ministre. En effet, l'octroi d'une

participation financière en fonction des « orientations en matière de politique du logement arrêtées par le Gouvernement » aurait conféré un pouvoir d'appréciation sans limite au ministre. Toutefois, le régime d'aides instauré par le projet de loi sous rubrique relève des matières réservées à la loi en vertu de la Constitution.

Paragraphe 2

Ce paragraphe dispose qu'une commission consultative donne un avis au ministre avant l'octroi d'une participation financière prévue par la présente loi.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen est muet quant à une telle décision par le ministre de la demande de participation financière présentée par le promoteur social. Or, il est évident qu'une telle décision ayant pour conséquence la non-conclusion d'une convention soit inscrite dans le texte de loi, ne serait-ce que pour permettre à l'administré d'en saisir le tribunal administratif. Partant, le Conseil d'État demande que la disposition sous examen soit amendée en ce sens.

La commission parlementaire décide d'amender le libellé du paragraphe sous rubrique afin de mettre en évidence que le ministre prend la décision relative à l'octroi d'une participation financière. Il est inhérent au terme « décision » que celle-ci peut être positive ou négative.

Paragraphe 3

Ce paragraphe 3 prévoit que la commission peut s'entourer de tous renseignements utiles concernant le projet ou le promoteur social, entendre le promoteur social en ses explications, requérir, le cas échéant, des études, des expertises et la présentation d'un plan d'affaires ou de pièces équivalentes et se faire assister par des experts.

Paragraphe 4

Ce paragraphe prévoit qu'en cas de dettes en matière de charges fiscales et sociales envers l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et du Centre commun de la sécurité sociale, le ministre peut subordonner l'octroi des participations financières au paiement intégral de ces dettes ou à l'acceptation d'un plan d'apurement de ces dettes par les administrations concernées.

Le libellé du paragraphe sous rubrique fut modifié par voie d'un amendement gouvernemental, supprimant ainsi la dernière phrase du paragraphe, en date du 6 avril 2023.

Article 21

Cet article porte sur la conclusion d'une convention entre l'État et le promoteur social. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Le libellé de l'article sous rubrique fut modifié par voie d'un amendement gouvernemental en date du 6 avril 2023 :

- En amendant l'alinéa 1^{er}, il est ajouté que les conventions relatives aux aides à la pierre entre le promoteur social et l'Etat sont conclues dans la limite des crédits budgétaires suffisants pour souligner que les aides à la pierre ne peuvent être accordées que sous réserve que le ministre dispose du budget suffisant.

- En amendant l'alinéa 2, les mentions obligatoires des conventions sont encore précisées. Quant au principe de la convention avec le promoteur social, elle ne peut être signée qu'après la prise de décision administrative individuelle par le ministre relative à l'octroi des aides à la pierre, conformément à l'article 20, paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

Le promoteur social a le choix de demander ou non les aides à la pierre pour un projet de logements qu'il peut librement concevoir à condition qu'il réponde au cahier des charges applicable aux logements abordables. Le promoteur social peut encore choisir son bailleur social agréé.

La convention ne peut que décliner les dispositions de la loi au projet concret bénéficiant des aides à la pierre.

La durée de la convention est fixée compte tenu de la hauteur des participations financières de l'Etat. En effet, au regard du fait que l'Etat contribue à raison de 75% aux coûts de réalisation d'un projet de logements, ainsi que par le biais de la compensation de service public pour le reste, la durée de 40 ans est considérée comme étant une durée minimale justifiée.

Économiquement, ceci se justifie par la durée d'amortissement des coûts du logement et par le différentiel du loyer abordable par rapport au loyer « normal » du marché.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat propose de compléter l'article sous examen par une disposition qui prévoit que les contestations découlant de la convention sont de la compétence du tribunal administratif. Cette approche permettra de charger la même juridiction de la décision de refus de la demande de participation financière et des contestations découlant de la convention.

La commission parlementaire décide de modifier le libellé de l'article sous rubrique encore une fois par voie d'un amendement parlementaire en y insérant un nouvel alinéa 3. Ainsi, la commission parlementaire fait siennes les observations du Conseil d'Etat et complète l'article sous rubrique par une disposition qui prévoit que les contestations découlant de la convention conclue entre le promoteur social et l'État sont de la compétence du tribunal administratif.

Article 22

Cet article porte sur la durée de la convention avec le promoteur social. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Le libellé de l'article sous rubrique fut presque entièrement modifié par voie d'un amendement gouvernemental en date du 6 avril 2023 :

- Ainsi, l'intitulé de l'article est modifié pour qu'il corresponde mieux au contenu de l'article.
- L'article fait aussi l'objet d'une restructuration et d'une subdivision de l'article en paragraphes.
- En outre, il est précisé que la réévaluation se fait sur demande du promoteur public.
- L'article est aussi scindé en deux paragraphes pour éviter des confusions entre la durée d'affectation des logements d'un promoteur public et ceux d'un promoteur sans but de lucre.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat note que les durées prévues aux paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, alinéa 1^{er}, doivent être respectées « sauf dispense accordée par le

ministre ». Le Conseil d'État constate que ces dispenses ne sont encadrées d'aucun critère et renvoie aux observations formulées aux considérations générales à l'égard du pouvoir discrétionnaire du ministre dans une matière réservée à la loi pour s'opposer formellement aux dispositions précitées.

Cette même observation vaut pour le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui prévoit qu'après dix ans après la signature de la convention, et après demande dûment motivée et approuvée par le ministre, le promoteur public peut affecter à la vente abordable un logement destiné initialement à la location abordable et affecter à la location abordable un logement destiné initialement à la vente abordable. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit également s'opposer formellement au paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur le sort des locataires qui habitent dans le logement en cas de dispense accordée par le ministre.

La commission parlementaire décide d'amender l'article sous rubrique comme suit :

Quant au paragraphe 1^{er}, la commission parlementaire supprime d'un côté la possibilité d'une dispense ministérielle afin de répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État relative au pouvoir discrétionnaire du ministre.

De l'autre côté, pour assurer la bonne affectation des deniers publics, la commission parlementaire décide d'augmenter le délai pour changer l'affectation d'un logement abordable destiné initialement à la location, en affectant celui-ci à la vente abordable, de dix à vingt ans. Cependant, un délai de dix ans est prévu pour le logement acquis par le locataire qui a occupé ce logement pendant dix ans au moins avant l'acquisition. Cette mesure permet aux locataires des logements abordables de devenir propriétaires, de continuer à vivre dans leur environnement social habituel et de créer une mixité sociale à long terme, ce qui est le but recherché.

Au regard du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la commission parlementaire décide, à l'instar de ses réflexions visant le paragraphe 1^{er}, de supprimer les termes « sauf dispense accordée par le ministre ».

Article 23

Cet article a trait au droit de préemption de l'État ainsi qu'aux restrictions de cession des logements destinés à la location abordable et des terrains accueillants des logements destinés à la vente abordable ou à la vente à coût modéré. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Par voie d'un amendement gouvernemental qui date du 6 avril 2023, l'alinéa 1^{er} est modifié afin de prévoir expressément les cas du terrain vide de logements dans l'objectif d'éviter tout doute quant à la restriction de cession des logements destinés à la location abordable et du terrain sur lequel ils sont situés.

Monsieur Marc Lies salue l'initiative des auteurs du projet de loi qui ont prévu que le promoteur public peut affecter à la vente abordable un logement destiné initialement à la location abordable, si ce logement est vendu au locataire l'ayant occupé pendant au moins dix ans.

Dans ce contexte, l'orateur rappelle qu'il a déposé la proposition de loi n°7485 qui propose de compléter l'éventail de mesures existantes au niveau de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement par l'introduction d'une solution intermédiaire entre la location et la vente appelée « location avec option d'achat ».

Ce dispositif proposé vise à faciliter l'accès à la première propriété des jeunes ménages dont les ressources ne permettent pas ou difficilement l'acquisition d'un logement sur le marché privé.

Ainsi les promoteurs publics devraient désigner un pourcentage fixe de logements de leur parc locatif pour la location avec option d'achat respectivement l'Etat devrait également prévoir dans le cadre de son « programme de construction d'ensembles de logements subventionnés » un ratio de logements destinés à la location avec option d'achat. Ce ratio devrait d'ailleurs être fixé pour les logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Dans le cas de la location avec option d'achat, les jeunes sont dans une première phase locataires. Dans une deuxième phase, ils ont l'option d'acquérir le logement qu'ils occupent. Pendant la phase locative de cinq ans au maximum, le logement est à disposition du ménage qui verse un loyer respectivement une redevance aux promoteurs publics composée de la part locative (pour couvrir une partie des frais) et d'une épargne. L'épargne ainsi constituée devient l'apport personnel lors de la levée d'option d'achat pour l'acquisition du bien et son montant sera déduit du prix de vente. En cas de levée de l'option d'acquisition, le logement est cédé sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption d'une durée de 99 années.

Se référant à sa proposition de loi, Monsieur le Député demande à savoir si Monsieur le Ministre prévoit d'introduire un mécanisme qui permet à un locataire d'épargner de l'argent en vue de l'achat d'un futur logement, comme Monsieur le Député l'a proposé.

Se référant à l'intervention de Monsieur Lies, Monsieur le Ministre fait référence au projet de loi 7938 qui vise les aides individuelles au logement et prévoit entre autres une aide financière supplémentaire aux personnes qui ont épargné en vue d'un futur achat de logement. De même, il donne à considérer que les loyers visés par le projet de loi sous examen constituent des loyers abordables qui permettent aux locataires d'épargner de l'argent.

Madame Elisabeth Marge (CSV) se pose des questions concernant le calcul du prix de vente d'un logement qui est affecté à la vente abordable. De même, l'oratrice se pose une question concernant l'utilisation du verbe « pouvoir », elle se demande si un locataire a le droit d'acheter le logement qu'il loue.

En réponse, un représentant du ministère explique que les locataires n'ont pas le droit d'acheter leur logement. La loi de 1979 permet déjà la vente des logements destinés à la location. Cependant, les promoteurs publics n'ont presque vendu que des maisons individuelles dans le passé car ils évitent d'avoir des appartements à location dans des copropriétés.

En ce qui concerne le prix du logement mis en vente, les règles concernant la vente abordable s'appliquent qui prévoient le mode de calcul du prix de vente.

En réponse à une question de Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP), un représentant du ministère confirme que le promoteur public concède le terrain ou la quote-part terrain accueillant le logement sous la forme d'un droit d'emphytéose aux acquéreurs des logements. De même, les promoteurs publics disposent d'un droit de rachat.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat demande d'adapter, à l'endroit de l'alinéa 4, les termes « maintenir l'affectation ».

En ce qui concerne l'alinéa 5, le Conseil d'État se doit de constater que cet alinéa ne prévoit aucune conséquence liée à un défaut de cession par le promoteur social dans le délai prescrit des douze mois. Faute de prévoir les conséquences qui résultent du fait que le promoteur social n'a pas réalisé la cession dans les douze mois de l'accord donné par l'État, le texte de l'alinéa 5 crée une insécurité juridique. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'alinéa 5.

La commission parlementaire décide de modifier encore une fois le libellé de l'article sous rubrique à deux endroits par voie d'un amendement parlementaire :

Quant à l'alinéa 4, la commission parlementaire suit la proposition du Conseil d'État et adapte les termes « maintenir l'affectation » afin de souligner que ce ne sont pas des terrains qui sont affectés à la vente abordable ou à la vente à coût modéré, mais des logements. Cette disposition vise à maintenir la destination au logement abordable pendant toute la durée de la convention initiale, étant donné qu'il s'agit de combattre le fléau de la pénurie de logements abordables et qu'il faut veiller à ce que les participations financières (aides à la pierre) provenant de deniers publics restent affectées à ce but.

Au regard de l'alinéa 5, il est précisé expressément qu'après douze mois, l'État bénéficie à nouveau du droit de préemption dans le cas où la cession n'a pas été réalisée dans ce délai.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État propose de reformuler l'article 23, alinéa 4. De même, au vu des modifications réalisées, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle concernant cet article.

La commission parlementaire fait siennes les remarques émises par le Conseil d'État et modifie le libellé de l'alinéa 4 en remplaçant son libellé par le libellé proposé par la Haute Corporation.

Article 24

Cet article porte sur le contrôle de la convention par le ministre. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'État suggère, dans un souci de meilleure lisibilité, de compléter les termes « personnes chargées du contrôle » par les termes « par le ministre ». Concernant le dernier alinéa, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'égard de l'article 19, paragraphe 3, alinéa 2.

La commission parlementaire décide de faire siennes les observations émises par la Haute Corporation et modifie le libellé tel que proposé.

Article 25

Cet article règle le versement des participations financières. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Paragraphe 1^{er} et 2

Ces paragraphes prévoient que les participations sont liquidées sur base des pièces nécessaires.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat tient à signaler que les termes « dûment justifiés » sont à supprimer pour être sans apport normatif.

La commission parlementaire décide de maintenir les termes « dûment justifiés » pour souligner que les promoteurs sociaux doivent introduire des demandes de versement de participations financières complètes.

Paragraphe 3

Ce paragraphe prévoit que la demande de paiement de la dernière tranche d'une participation financière est présentée au ministre, sous peine de forclusion, dans un délai de deux années à compter de la première occupation du logement pour lequel la participation financière est sollicitée.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 3 dispose que le délai de forclusion de deux ans y prévu peut être prorogé par le ministre sur demande écrite du promoteur social. S'agissant d'une matière réservée à la loi et afin d'éviter tout pouvoir discrétionnaire dans le chef du ministre, il convient, sous peine d'opposition formelle, de déterminer dans le projet de loi sous examen des critères permettant d'encadrer le pouvoir d'appréciation du ministre ainsi que la durée de la prorogation du délai de forclusion, en omettant le terme « pouvoir ».

La commission parlementaire décide d'amender le libellé du paragraphe 3 en supprimant la possibilité de proroger le délai par le ministre, afin d'éviter tout pouvoir discrétionnaire dans le chef du ministre.

Paragraphe 4

Ce paragraphe règle la liquidation en soi de la participation financière pour les logements destinés à la vente abordable.

Article 26

Cet article a trait à la perte du bénéfice des participations et à leur remboursement. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe prévoit que le promoteur social perd les participations financières qui lui ont été octroyées si, avant l'expiration d'un délai de quarante ans à partir de l'octroi d'une participation financière, il aliène un immeuble ou les immeubles pour lequel ou pour lesquels la participation financière a été accordée ou s'il ne les affecte pas ou cesse de les affecter aux fins et conditions convenues avec l'État.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de transformer la dernière phrase du paragraphe 1^{er} en un paragraphe à part qu'il conviendrait alors d'insérer *in fine* de l'article sous examen.

La commission décide de suivre la proposition du Conseil d'Etat et transforme la dernière phrase du paragraphe 1^{er} en un paragraphe à part qui est inséré *in fine* de l'article et devient, sous réserve d'une modification d'ordre rédactionnel, le nouveau paragraphe 7.

Paragraphe 2

Ce paragraphe prévoit que les participations financières ne sont pas perdues lorsque l'aliénation, l'abandon ou le changement d'affectation ont été approuvés préalablement par le ministre et sont la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté du promoteur social.

En ce qui concerne le paragraphe 2, la commission parlementaire fait siennes les observations de la Haute Corporation et décide de supprimer la notion de « force majeure ». En effet, la notion de « force majeure » implique une imprévisibilité des faits et entraîne dès lors l'impossibilité pour le ministre de donner un accord préalable en ce cas.

Paragraphe 3

Ce paragraphe prévoit que les participations financières sont perdues lorsqu'elles ont été obtenues au moyen de déclaration que le promoteur social savait inexacte ou incomplète ou lorsqu'il ne se conforme pas aux engagements pris en contrepartie de l'octroi de la participation financière, à moins que le ministre, sur la base d'une demande dûment motivée du promoteur, n'en décide autrement.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat considère qu'une disposition prévoyant que « [l]es participations financières sont perdues lorsqu'elles ont été obtenues au moyen de déclaration[s] que le promoteur social savait inexactes ou incomplètes » est superfétatoire, étant donné que, pour ce qui est des fonds perçus indûment sur base de déclarations incomplètes ou fausses et en vertu de l'adage *fraus omnia corrumpit*, une décision obtenue par fraude est susceptible d'être révoquée, voire retirée à tout moment, étant donné qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits, ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur.

Par voie d'un amendement gouvernemental qui date du 6 avril 2023 un passage du libellé est supprimé pour éviter un éventuel conflit avec le principe de l'adage « *fraus omnia corrumpit* ».

Paragraphe 4

Ce paragraphe dispose que les participations financières sont perdues.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat remarque que le paragraphe 4 dispose que les participations financières sont perdues sauf dispense accordée par le ministre, sans encadrer cette exception d'un quelconque critère. Ledit paragraphe emploie encore le terme « pouvoir » lorsqu'il prévoit que « les dispenses peuvent être accordées pour un délai de cinq ans, renouvelable ». Au vu des développements qui précèdent, et en renvoyant à ses considérations générales relatives au pouvoir discrétionnaire du ministre, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

La commission parlementaire décide d'amender le libellé du paragraphe sous rubrique. L'accord des dispenses est désormais encadré par la présence de contraintes hydrologiques, géologiques, archéologiques, environnementales ou relatives à la protection du patrimoine. Le libellé amendé reprend ainsi les critères insérés à l'article 14.

Paragraphe 5

Ce paragraphe prévoit que la constatation des faits entraînant la perte des participations financières est faite par le ministre sur avis de la commission.

Paragraphe 6

Ce paragraphe prévoit que le promoteur social rembourse le montant des participations financières versées, augmenté des intérêts légaux applicables courus à partir de la date des faits entraînant la perte des participations financières, avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision ministérielle de remboursement, sauf si celle-ci prévoit à cet effet un autre délai.

Paragraphe 7 nouveau

Il y a lieu de se référer au commentaire sous le paragraphe 1^{er}.

Article 27

Cet article règle le remboursement d'un surplus de recettes. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Par le biais d'un amendement gouvernemental qui date du 6 avril 2023, la teneur de l'article sous rubrique fut entièrement reformulée pour clarifier le déroulement d'un éventuel remboursement et le fait que le promoteur social peut décider de réinvestir en premier lieu un éventuel surplus dans la création de logements abordables supplémentaires.

La commission parlementaire décide d'amender le libellé d de l'article sous rubrique. Le libellé amendé reprend d'un côté la reformulation proposée par le Conseil d'Etat dans son avis. De l'autre côté, il est précisé que le remboursement s'effectue via le Fonds spécial pour le logement abordable. Cet ajout est en ligne avec le libellé amendé du paragraphe 7 nouveau de l'article 26.

Article 28

Cet article règle le suivi des participations financières octroyées et prévoyait initialement que la documentation relative aux participations financières octroyées au titre de la présente loi est conservée par le ministre pendant trente ans à partir de la fin de la convention. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Par voie d'un amendement gouvernemental qui date du 6 avril 2023 la durée de la conservation de la documentation fut diminuée à dix ans.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat demande de supprimer l'alinéa 2 en ce qu'il est dépourvu de plus-value normative.

Etant donné que le projet de loi met un accent sur l'amélioration des processus grâce aux outils informatiques, la commission parlementaire estime qu'il est cohérent de maintenir cette disposition.

Article 29

Cet article porte sur l'inscription hypothécaire sur les immeubles pour lesquels des participations financières ont été octroyées par l'État. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat estime qu'il convient de préciser que les participations financières ne doivent être remboursées que dans le seul cas où le promoteur social est fautif. En effet, tel que l'alinéa 1^{er} est libellé, on pourrait considérer que la restitution des participations financières est due en tout état de cause.

La commission parlementaire note que quand la convention relative aux aides à la pierre entre l'Etat et le promoteur social prend fin, l'inscription hypothécaire n'est plus renouvelée et la question d'un remboursement des participations financières ne se posera plus.

Article 30

Cet article prévoit les missions du bailleur social. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Le libellé de l'article sous rubrique fut modifié à plusieurs endroits par voie d'un amendement gouvernemental en date du 6 avril 2023 :

- A l'alinéa 2, point 2°, il est précisé, pour des raisons d'efficience, qu'une révision n'a pas besoin d'être faite si moins de trois mois sont écoulés depuis que la demande des demandeurs-locataires de devenir candidats-locataires a été admise.
- Il fut inséré un nouvel alinéa 3 qui vise à rendre les visites dans les logements par le bailleur social possible afin de pouvoir exercer convenablement ses missions. Ce droit de visite est désormais expressément prévu pour éviter toutes insécurités relatives à la protection du domicile.
- L'ancien alinéa 3 fut supprimé pour être superfétatoire et susceptible de porter à confusion.

Le bailleur social agréé peut exercer l'activité de syndic de copropriétés en ce qu'il s'agit d'un accessoire du service d'intérêt économique général qu'il assure et que cela lui permet d'améliorer et de compléter son service pour ses locataires.

Suite à une série de questions de Monsieur Marc Lies, un représentant du ministère informe l'assemblée que toute personne juridique peut agir en tant que bailleur social.

En ce qui concerne les dépenses du bailleur social, celui-ci doit payer le forfait d'exploitation au promoteur social et il doit couvrir ses propres frais de fonctionnement comme par exemple ses frais administratifs. En revanche, ses recettes se composent des loyers payés par ses locataires et du forfait de gestion. Le cas échéant que le loyer que le bailleur social touche ne suffit pas pour payer le forfait d'exploitation au promoteur, ce déficit est remboursé au bailleur social.

En réponse à une demande de Monsieur le Député, Monsieur le Ministre s'engage à préparer une présentation qui explique en détail le mode de calcul de la rémunération du bailleur social.

La commission parlementaire décide d'amender le libellé de l'alinéa 2, point 2°, de l'article sous rubrique fut modifié. L'intervalle dans lequel le bailleur social doit effectuer une révision du dossier est augmenté de 3 à 6 mois. En augmentant l'intervalle, il peut être évité que le calcul de la révision se fasse sur les mêmes informations relatives au revenu, sachant que le revenu n'augmente souvent pas de manière importante tous les trois mois. De même, le libellé amendé évite au bailleur social de devoir effectuer le même calcul que celui fait lors de la demande, si celle-ci a été introduite dans un délai récent.

Article 31

Cet article a trait à l'attribution des logements par le bailleur social. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire 7937.

Le libellé de l'article sous rubrique fut modifié à plusieurs endroits par voie d'un amendement gouvernemental en date du 6 avril 2023. Par cet amendement, l'attribution des logements selon les deux modes prévus par la loi, à savoir l'attribution universelle des logements tous publics et l'attribution libre des logements dédiés, est annoncée.

Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe prévoit que le bailleur social effectue l'attribution des logements locatifs abordables conformément aux critères et étapes prévus par la présente loi.

Par voie de l'amendement gouvernemental du 6 avril 2023, le libellé initial de l'article fut remplacé par un nouveau libellé. Par la suite, le paragraphe 1^{er} vise l'attribution universelle des logements tous publics.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat note que paragraphe 1^{er} prévoit que « [le] bailleur social attribue les logements tous publics aux candidats-locataires éligibles conformément à l'article 53 nouveau. Si en vertu d'obligations légales, le bailleur social doit appliquer d'autres critères de priorité, il attribue les logements conformément à l'article 54 nouveau. » Ladite disposition est inintelligible, alors qu'il est impossible de savoir quelles obligations légales sont visées. Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de préciser les obligations légales visées.

La commission parlementaire décide d'amender ce libellé amendé afin d'y énumérer, pour des raisons de sécurité juridique, expressément les obligations légales visées.

Nouveau Paragraphe 2

Par voie de l'amendement gouvernemental, il fut inséré un nouveau paragraphe 2 qui vise l'attribution libre des logements dédiés.

Par conséquent, la référence aux paragraphes est adaptée dans la suite.

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat constate que chaque bailleur social doit nommer sa propre commission. Dans un souci de transparence, le Conseil d'Etat suggère de remplacer les termes « Le bailleur social » par les termes « Chaque bailleur social ».

La commission parlementaire fait siennes les remarques émises par le Conseil d'Etat et modifie le libellé dans ce sens.

Paragraphe 3 nouveau (2 ancien)

Ce paragraphe prévoit que chaque bailleur social nomme une commission consultative qui lui donne un avis avant l'attribution d'un logement ou un relogement.

Paragraphe 4 nouveau (3 ancien)

Ce paragraphe prévoit que le Fonds du Logement peut faire des enquêtes sociales pour le compte d'un autre bailleur social.

Les députés du groupe politique CSV notent que les articles 53 et 54, auxquels l'article sous examen fait référence, sont cruciaux en ce qui concerne l'évaluation de ce projet de loi et demande de les analyser en détail lors d'une des prochaines réunions.

En réponse à une question de Monsieur Marc Lies qui se renseigne sur la notion de « bailleur social dédié », un représentant du ministère informe l'assemblée que cette notion qui se trouve dans le texte de dépôt fut supprimée avec le dépôt d'une série d'amendements gouvernementaux. Ainsi, l'article 12 introduit deux catégories de logements, dont la catégorie de logement dédiés qui vise des populations spécifiques qui peuvent par exemple se distinguer par le fait que le bailleur social propose un accompagnement spécifique ou par leur équipement et qui sont de ce fait destinés à une population à besoins spécifiques. La modification de l'article 12 a rendu la notion de « bailleur social dédié » superfétatoire, c'est pourquoi elle fut supprimée par voie d'un amendement gouvernemental. De cette manière, un bailleur social peut gérer différents types de logements dédiés. C'est la raison pour laquelle le texte amendé prévoit que la convention de l'aide à la pierre définit le type de logement.

Quant à une autre question de Monsieur le Député, un représentant du ministère fait remarquer que la notion de « bailleur social » n'a aucun lien avec la notion de « gestion locative sociale ». Même si le projet de loi sous examen règle les deux concepts, il s'agit de deux choses distinctes. Un logement qui a bénéficié d'une aide à la pierre ne peut pas être soumise à la gestion locative sociale.

Monsieur Mars Di Bartolomeo fait remarquer que les promoteurs et investisseurs, qui construisent en profitant de l'aide à la pierre, peuvent réaliser un bénéfice vu qu'ils reçoivent une aide de l'État pour la construction des logements. Il s'agit donc d'une situation gagnant-gagnant. Au final, le plus grand investisseur est l'Etat, qui doit investir pour faire face à la crise du logement.

Luxembourg, le 09 octobre 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact