# CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

AT/vg

## Commission du Logement

**Procès-verbal de la réunion du 29 juin 2010**

ORDRE DU JOUR :

1. Echange de vues avec des représentants de la Fédération des Artisans au sujet de la politique du logement (réforme de l'aménagement communal, acquisition de terrains, autorisations et simplification administrative, la concurrence des promoteurs publics, le plan sectoriel logement)

2. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Xavier Bettel remplaçant M. Eugène Berger, M. Félix Eischen, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, Mme Vera Spautz

MM. Jean Di Cato, Norbert Geisen, Patrick Koehnen, Pierre Kremer, Roland Kuhn, Romain Schmit et Jean-Pierre Wagner, de la Fédération des Artisans

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Jacques-Yves Henckes, M. Paul-Henri Meyers

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

## 1. Echange de vues avec des représentants de la Fédération des Artisans au sujet de la politique du logement

### *I. Exposé de la Fédération des Artisans*

Les représentants de la Fédération des Artisans (FDA) exposent leurs vues au sujet de différents aspects du secteur du logement, dont il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- La situation économique

Le secteur de la construction est composé de 2.600 entreprises avec 48.000 salariés engendrant 6 à 7% du PIB. Quant à l'artisanat, il s'agit de 5.000 entreprises employant 70.000 salariés et engendrant 10% du PIB.

La situation économique est telle que les entreprises ont encore du travail, mais que suite à la crise financière un certain nombre de projets n'ont pas été réalisés. De même, le nombre d'entreprises participant à une même soumission a considérablement augmenté et la concurrence d'entreprises étrangères, notamment en provenance d'Allemagne, s'est accrue.

Les prix du marché ont fortement baissé. Certaines entreprises offrent des prix extrêmement bas pour remporter la soumission, afin de pouvoir assurer le versement des salaires. Le marché de la construction de personnes privées est en déclin, d'où l'importance du plan de conjoncture et du maintien des investissements publics au même niveau qu'en 2009. Dans le secteur industriel, seuls les travaux de transformation et de rénovation urgents sont encore réalisés.

Le nombre des autorisations de bâtir est en diminution depuis 2008. Pour l'année 2009, une nouvelle baisse de 12% du volume bâti autorisé est constatée, touchant les deux domaines d'activités, à savoir le secteur du logement par une baisse de 9 % et le secteur non résidentiel de 14%. Le décalage de 1 à 2 ans entre l'autorisation de bâtir et l'achèvement des constructions laisse entrevoir une baisse de l'activité pour les années 2010 et 2011.

Au niveau de l'emploi, on constate une diminution de 1,5% du nombre de salariés en 2009 par rapport à 2008. Les entreprises ont réagi à la crise financière en réduisant les heures supplémentaires prestées, en diminuant le nombre de travailleurs intérimaires, et en ne remplaçant plus les salariés partis à la retraite.

- La simplification des procédures

La FDA critique que l'évaluation des incidences de différents projets sur l'environnement ait pris une envergure démesurée et que plusieurs instruments doivent être considérés, notamment :
- la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (« Strategische Umweltprüfung » (SUP));
- la loi du 29 mai 2009 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement;
- la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire;
- la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

Il faut absolument alléger les charges administratives des entreprises. La FDA propose d'utiliser des études déjà réalisées par une administration au lieu d'exiger à chaque fois une nouvelle étude à réaliser par les entreprises ou les bureaux d'études. Il s'agit d'éviter le double emploi, en renonçant par exemple à l'analyse à plusieurs niveaux de l'incidence d'un projet de construction sur l'environnement (p.ex. au niveau des plans sectoriels, du PAP et de la procédure commodo-incommodo).

La FDA salue les dispositions de l'article 14 de la loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 3. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles. Cet article stipule que des projets qui sont autorisés en vertu de la loi précitée, sont dispensés des autorisations supplémentaires exigées par la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la loi communale du 13 décembre 1988, la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

La FDA se montre satisfaite des travaux de la commission nationale pour la simplification administrative, en soulignant l'importance du guichet unique en matière d'urbanisme.

La FDA est d'avis qu'il faudrait élaborer un règlement-type sur les bâtisses qui serait disponible pour toutes les communes. Les communes sont d'ailleurs en faveur d'un tel règlement-type.

- La réforme de l'aménagement communal et du développement urbain

La FDA estime que le projet de loi relatif à la réforme de l'aménagement communal et du développement urbain contient des éléments positifs et fera raccourcir considérablement certains délais. La FDA salue plus particulièrement la disposition permettant à la Chambre des Députés de dispenser le maître de l'ouvrage d'un projet de construction, de transformation ou de démolition d'infrastructures publiques de l'autorisation de construire pour les cas où l'intérêt public ou l'urgence l'exigent.

Il est pourtant renvoyé à un risque de blocage au niveau de la cellule d'évaluation avisant les PAP. La FDA craint que cette cellule risque d'être submergée dans une première phase par un nombre élevé de dossiers, de façon à ce que la réalisation des projets soit ralentie. Voilà pourquoi le bourgmestre devrait pouvoir accorder directement l'autorisation de bâtir au cours d'une période transitoire, à l'instar de la procédure autorisant le bourgmestre à accorder directement une autorisation de bâtir tant que le PAG n'a pas fait l'objet d'une refonte jusqu'au 1er août 2010.

Un second risque de blocage se situe au niveau des communes suite à la mise en œuvre du pacte logement. La commune est dès lors la seule habilitée à prendre l'initiative d'élaboration d'un PAP. La FDA critique qu'en cas de refus d'initiation de PAP par la commune, tout projet sera bloqué. Voilà pourquoi elle propose de modifier la législation en vigueur en vue de permettre à un entrepreneur d'initier un projet, sans qu'il doive être propriétaire de l'ensemble des terrains, et ceci pour le cas où une commune n'initierait pas la procédure du PAP.

La FDA propose une procédure accélérée pour des modifications ponctuelles du PAP (p. ex. modification de la pente d'un toit de 45° à 30°, construction de 5 au lieu de 4 maisons à volumétrie globale inchangée, etc.). En ce qui concerne la procédure d'approbation d'un

PAP, la FDA est en faveur d'une concertation obligatoire entre tous les acteurs concernés, à savoir la commune, la cellule d'évaluation ainsi que les initiateurs du projet. De cette manière, d'éventuelles difficultés peuvent être réglées à un stade précoce et les délais des avis à émettre pour un même projet seront raccourcis.

Finalement, la FDA est d'avis qu'il faut élaborer un cahier des charges standardisé déterminant les critères applicables à la construction de logements à coût modéré, afin que les promoteurs privés puissent eux-mêmes les réaliser, notamment la quote-part de 10% requise pour tout lotissement ayant une surface supérieure à 1 hectare, telle que stipulée par le pacte logement.

- Les plans sectoriels et le PAG

Dans le cadre de la réforme de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain, la FDA estime que le délai accordé aux communes pour revoir leur PAG est trop serré. Il faudrait prolonger ce délai, afin de garantir une cohérence entre les PAG des communes et les différents plans sectoriels.

- La réforme de la loi sur l'aménagement du territoire

La FDA est d'avis que le « mécanisme de prix juste » en cas d'expropriation, tel que prévu par le projet de loi en question, n'est pas évident à mettre en œuvre. Comment peut-on distinguer entre l'augmentation du prix engendrée par l'évolution du marché et l'augmentation du prix suite à l'annonce de la commune de réaliser un projet à un endroit précis ?

- L'examen juridique d'une interdiction de la vente d'un terrain combinée à un contrat de construction

La FDA s'oppose formellement à la proposition du programme gouvernemental de soumettre à un examen juridique une éventuelle interdiction de la vente d'un terrain combinée à un contrat de construction. Par la vente combinée, les entreprises de construction disposent d'un moyen pour constituer une réserve de terrains afin de lisser leurs activités et d'éviter la réduction de leur effectif en cas de baisse temporaire de la demande. Selon la FDA, la vente combinée aurait également un certain nombre d'avantages pour le client, notamment en le protégeant par un cahier des charges précis et une garantie bancaire, ainsi qu'un droit de regard et le respect des délais des travaux. L'entrepreneur-constructeur ne fait pas signer au client un « chèque en blanc », contrairement à certains promoteurs. La FDA s'engage donc pour les intérêts des entrepreneurs-constructeurs et non pas particulièrement pour ceux des promoteurs.

- Propositions de la FDA et de la Chambre des Métiers dans la cadre de la tripartite

1. *Introduction d'un abattement et d'un amortissement spécial pour l'assainissement énergétique*

La lutte contre le réchauffement climatique et les efforts en matière de protection de l'environnement sont les priorités politiques des prochaines années. Il faut promouvoir davantage l'assainissement énergétique des bâtiments existants. Ces travaux de rénovation sont par ailleurs un élément essentiel pour sortir de la crise financière. Selon la FDA, le dispositif de subventions en matière d'assainissement énergétique en vigueur ne portant pas ses fruits , elle propose d'introduire un mécanisme fiscal plus souple.

Il faut distinguer entre deux cas de figure : soit le propriétaire occupe son propre logement, soit il le donne en location. Vu que le propriétaire occupant son propre logement ne peut pas

déduire fiscalement l'amortissement de son habitation, il s'agit de trouver une autre solution pour l'inciter à l'assainissement énergétique de son immeuble. Selon les organisations de l'artisanat, il faudrait instituer un « abattement pour investissement d'assainissement énergétique » à l'instar des seuils prévus pour la déductibilité des intérêts hypothécaires.

Le bailleur d'un logement peut déduire l'amortissement de l'immeuble des revenus de location. Or, le taux d'amortissement en vigueur n'est pas assez attractif, surtout pour des immeubles plus anciens qui risquent par conséquent de ne pas être rénovés. Afin de promouvoir l'assainissement énergétique de ces immeubles, par lequel les frais en énergie du locataire seront également réduits, le législateur pourrait introduire un amortissement spécial pour ce type d'investissement, en s'inspirant par exemple de l'amortissement spécial pour les investissements des entreprises dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la réduction de la consommation énergétique. Une proposition alternative de la FDA est de porter le taux d'amortissement pour les investissements d'assainissements énergétique à 20% de sorte que leur durée d'amortissement serait de 5 ans.

2. *Suspension du droit d'enregistrement*

La FDA constate que les banques sont devenues plus réticentes en ce qui concerne les crédits-relai nécessaires à l'acquisition d'un nouveau logement. Elle propose à cet égard l'introduction d'un modèle incitatif visant à favoriser le rachat d'un bien immobilier par les professionnels de la branche, voir un entrepreneur, en vue de sa revente après rénovation complète. Ceci favorisera la relance du secteur de la construction et ainsi le maintien des salariés dans l'emploi. Les rentrées fiscales de l'Etat resteraient assurées, l'Etat toucherait même une taxe plus élevée vu la plus-value générée. Dans ce contexte, il faudrait neutraliser la phase de transmission intermédiaire en suspendant les droits d'enregistrement dus au moment de la conclusion de l'acte d'achat du bien immobilier par le professionnel de la branche. Par professionnel de la branche, la FDA entend l'entrepreneur de construction inscrit au rôle artisanal de la Chambre des Métiers, ainsi que l'agent immobilier tel que défini par la loi du 9 juillet 2004 modifiant la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

- <u>La promotion de la location</u>

La FDA est d'avis que l'attitude au Luxembourg d'un accès à la propriété à tout prix n'est plus tenable à long terme. Au Luxembourg, 80% des ménages sont propriétaires, par rapport à 65% en Belgique ou encore 24% en Suisse.

- <u>La concurrence des promoteurs publics</u>

La FDA se plaint de la concurrence des promoteurs publics. Tout en ne doutant aucunement de l'utilité générale du Fonds du Logement, la FDA estime néanmoins que ce promoteur public devrait se limiter à la location et renoncer à la vente d'immeubles. Les missions du Fonds du Logement ont été considérablement élargies bien au-delà du logement social au cours des années. C'est notamment par la loi du 28 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement que parmi les missions du Fonds du Logement figurent dorénavant : l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location ou encore la création de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie. Ces missions pourraient aussi bien être l'objectif de toute société de promotion immobilière.

La FDA critique qu'il n'y ait pas de définition claire des conditions financières auxquelles le Fonds du Logement peut commercialiser les immeubles dont il assure la promotion. Rien n'empêche le Fonds du Logement de vendre des immeubles aux prix du marché tout en

bénéficiant d'aides étatiques, ou encore de vendre des surfaces commerciales ou des bureaux à des prix inférieurs aux prix du marché, ce qui serait une concurrence déloyale. En outre, le Fonds du Logement ne tombe pas sous l'application de la législation des marchés publics.

## *II. Echange de vues*

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Selon la FDA, le maintien de l'index affaiblit la compétitivité des entreprises luxembourgeoises par rapport à la concurrence étrangère, surtout en provenance d'Allemagne. Les perspectives du marché de la construction sont d'ailleurs inquiétantes. Les bureaux d'étude ont moins de projets ce qui entraîne une baisse de 30% de leur chiffre d'affaires. Les répercussions frapperont le secteur de la construction avec un décalage d'un à deux ans. Il n'y a jusqu'à présent pas eu de licenciement, mais de nouveaux recrutements ne sont certainement pas en vue.
Un membre de la Commission invoque que les entreprises étrangères doivent avoir une autorisation d'établissement et sont par conséquent soumises aux mêmes dispositions que les entreprises luxembourgeoises. La FDA encourage les autorités publiques à renforcer le contrôle au niveau des salaires effectivement versés par les entreprises étrangères, et à vérifier si les dispositions des conventions collectives de travail sont respectées.

- La FDA estime que les acteurs publics devraient avoir davantage recours aux entreprises locales par le biais des marchés négociés.

- La FDA se prononce pour le maintien du *Bëllegen Akt*. Cet allègement financier lors de l'acquisition du premier bien immobilier est important dans le contexte actuel du marché immobilier

- En ce qui concerne la simplification des procédures, des membres de la Commission estiment que c'est également dans l'intérêt des communes de voir la procédure du PAP accélérée. Les communes restent toutefois confrontées à des questions complexes telles que la répercussion des projets sur la circulation ou sur l'environnement. L'élaboration du PAP reste une procédure complexe, surtout lorsqu'il y a une multitude de propriétaires de terrain, ce qui requiert une certaine durée. Les communes sont très en faveur de la réforme de l'aménagement communal afin de réduire la durée des procédures.

- Le groupe parlementaire déi gréng partage l'avis de la FDA quant au problème de l'accès à la propriété et à la promotion de la location. La politique des subventions est principalement axée sur la propriété immobilière. Le groupe parlementaire salue par ailleurs la proposition de la FDA de promouvoir l'assainissement énergétique des logements locatifs. C'est particulièrement au niveau des immeubles destinés à la location qu'il y a encore de grandes opportunités d'amélioration de l'efficience énergétique.

- La FDA estime qu'il faut limiter la mission des promoteurs publics à la location. Elle se demande si on ne risque pas de confronter une partie des gens au surendettement par la promotion de l'accès à la propriété au niveau des logements sociaux.
La FDA critique en outre que lors de la revente de logements sociaux après une certaine durée, les subventions n'ont plus aucune répercussion, ces logements étant vendus selon les prix du marché immobilier traditionnel.
Certains membres de la Commission marquent leur désaccord avec l'affirmation que les promoteurs publics concurrencent les promoteurs privés. Ce sont des acteurs indispensables puisqu'il y a toujours moins de gens qui peuvent s'offrir un logement sur le marché immobilier traditionnel.

- La FDA confirme que les communes respectent en général les délais de règlement des factures. Les entrepreneurs peuvent d'ailleurs demander des intérêts en cas de retard de paiement. Ils n'osent pourtant pas le faire afin de maintenir de bonnes relations avec les acteurs et en vue de se voir accorder de nouveaux projets. Voilà pourquoi la FDA est d'avis que les intérêts devraient être additionnés automatiquement aux factures, sans que l'entrepreneur ne doive les demander expressément.

- La FDA réitère que la longueur des procédures des PAP et PAG a fait augmenter les prix des terrains. Alors que la quote-part du prix du terrain était de 10% dans le passé, elle se situe dès lors à 50% du prix total d'un projet. Il est devenu impossible d'intervenir sur le marché immobilier en vue de faire baisser les prix. Les propriétaires de terrain attendent jusqu'à ce qu'ils reçoivent le prix demandé. Pour accélérer les procédures, la mise en place d'un guichet unique est impérieuse, lequel devrait être, selon la FDA, sous la compétence du Ministère d'Etat.

- Le nombre de projets d'entrepreneurs luxembourgeois réalisés dans la Grande région reste limité.

- La FDA lancera en automne 2010 une nouvelle plateforme sur internet appelée *works.lu*, destinée à faciliter les prises de contact entre les professionnels de l'artisanat et les clients. En pratique, le client met une description détaillée des travaux à réaliser sur la plateforme internet. Les membres de la FDA, qui ont un accès gratuit sur le site, sont avertis de chaque nouvelle demande et sont libres de faire parvenir une offre au client.

- Le secteur de l'artisanat et de la construction éprouve des difficultés à recruter des personnes qualifiées. Voilà pourquoi l'Institut de Formation sectoriel du Bâtiment (IFSB) est un élément important. C'est par le biais de l'IFSB que les formations essentielles du secteur de construction sont offertes. La FDA souligne par ailleurs que la coopération avec l'ADEM au niveau du recrutement n'est pas très performante. Les nouvelles formations au Brevet de technicien supérieur aident certes à améliorer la situation, mais la pénurie de main-d'œuvre qualifiée persistera. Le secteur public représente une concurrence énorme, avec des salaires beaucoup plus élevés que dans le secteur privé. De plus, il semble qu'au Luxembourg les métiers de l'artisanat ne soient pas très valorisés, ce qui est regrettable.

- La Commission constate que la population du Luxembourg s'accroît annuellement, mais que le secteur de la construction est en déclin selon l'exposé de la FDA. Il est renvoyé au 9$^{e}$ programme de construction d'ensembles du Ministère du Logement, prévoyant la construction de plus de 8.000 logements.

- La Commission est d'avis que l'assainissement énergétique des bâtiments existants est une opportunité importante pour le secteur de la construction, estimant qu'il faudrait encourager davantage ce type de rénovation.

- La FDA tient à souligner que la construction de logements sociaux ne devrait pas être réservée aux promoteurs publics. Il faut des critères du logement social afin que les promoteurs privés puissent également réaliser ce type de logements, notamment dans le cadre de lotissements à surface supérieure à un hectare où 10% doivent être réservés au logement à coût modéré. Les promoteurs privés devraient également pouvoir bénéficier des subventions étatiques. La FDA est d'avis que les activités des promoteurs publics devraient se limiter à la location.

## 2. Divers

Le projet de procès-verbal de la réunion du 17 juin 2010 est adopté.

Luxembourg, le 20 juillet 2010

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Marcel Oberweis