



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

---

AT/vg

### Commission du Logement

#### Procès-verbal de la réunion du 01 mars 2011

##### ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 19 janvier 2011
2. 6252 Projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement  
- Désignation d'un rapporteur
3. Echange de vues avec Monsieur le Ministre au sujet de l'évolution du "Pacte Logement"
4. Projet de programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020  
- Examen du volet relatif à la politique du logement
5. Divers

\*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Félix Eischen, M. Léon Gloden, M. Gast Gibéryen remplaçant M. Jacques-Yves Henckes, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, Mme Vera Spautz

M. Marco Schank, Ministre du Logement  
M. Daniel Miltgen, Mme Carmen Wagner, du Ministère du Logement

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Jacques-Yves Henckes

\*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

\*

## **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 19 janvier 2011**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

## **2. 6252 Projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**

M. Marcel Oberweis est désigné rapporteur du projet de loi 6252.

M. le Ministre présente succinctement le projet de loi sous rubrique pour les détails duquel il est prié de se référer à l'exposé des motifs au document parlementaire.

En ce qui concerne le montant de l'allocation de logement, le projet de règlement grand-ducal afférent dispose que l'Etat peut prendre en charge 20% de la mensualité de remboursement du prêt hypothécaire contracté pour le financement du logement constituant la résidence principale et ce jusqu'à concurrence d'un montant plafond de 300€ par mois et par ménage, et pour une durée maximale d'un an. Le plafond de 300€ est majoré de 60€ par enfant à charge. L'allocation de loyer est fixée à 20% du loyer, sans prise en compte des charges locatives, jusqu'à concurrence de 300€ par ménage et par mois. Le plafond de 300 € est majoré de 60 € par enfant à charge.

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

- Un membre de la Commission s'interroge si le projet de loi sous examen ne fait pas double emploi à la lumière des dispositions du projet de loi sur le surendettement, vu que le cumul de certaines prestations sera possible.

- Il est souligné que les offices sociaux devront être informés de toute allocation de logement ou de loyer accordée. M. le Ministre adhère à cette suggestion, tout en soulignant que les demandeurs de l'allocation de logement ou de loyer ne seront pas nécessairement les clients des offices sociaux.

- L'introduction de cette nouvelle aide ne nécessite pas à l'heure actuelle l'augmentation de l'effectif du Services des aides au logement qui s'occupera de l'instruction des dossiers.

- A noter que le revenu des ménages est considéré lors de l'examen des demandes, et que les allocations familiales ne sont pas prises en considération. C'est à cet égard qu'un membre de la Commission fait remarquer que ce détail n'est pas réglé dans le dispositif du projet de loi.

- Quant à la forme, il est critiqué que le dispositif du projet de loi est trop succinct. Il est à se demander s'il ne faudrait pas y intégrer certaines dispositions qui sont actuellement reprises dans le projet de règlement grand-ducal afférent. De plus, il faut vérifier qu'en vertu de la hiérarchie des normes, le règlement grand-ducal ne déroge pas par rapport à certaines dispositions législatives. La Chambre des Députés devrait se voir soumettre un texte plus élaboré afin de pouvoir se prononcer sur toutes les mesures.

## **3. Echange de vues avec Monsieur le Ministre au sujet de l'évolution du "Pacte Logement"**

### **Explications de M. le Ministre**

M. le Ministre est d'avis que les réunions récentes qu'il a eues avec les communes commencent à porter leurs fruits. Vu que le logement n'est a priori pas une mission obligatoire des communes, un encouragement est nécessaire. Voilà pourquoi il a donné un aperçu aux responsables communaux de toutes les subventions étatiques, en vertu de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, que les communes peuvent obtenir en assumant leur rôle de promoteur public. M. le Ministre estime que cette promotion a ses premiers effets puisque le Fonds du Logement et la SNHBM sont confrontés à une demande de coopération croissante de la part des communes. De même, le nombre des autorisations de construire serait en augmentation.

Il est clair que les communes sont les partenaires privilégiés du Ministère du Logement, d'autant que l'aménagement communal relève de leur compétence. M. le Ministre encourage en outre les communes d'entamer de manière offensive une politique du logement dans le cadre de l'élaboration des nouveaux PAG, en approchant aussi bien des promoteurs publics que des promoteurs privés.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi dite « Pacte Logement » le 1<sup>er</sup> novembre 2008, 103 communes ont jusqu'à présent signé le Pacte :

- 38 communes ont opté pour la rétroactivité
- 27 communes ont signé la convention « standard »
- 22 communes ont signé la convention « IVL »
- 16 communes ont signé la convention « CDA ».

Pour de plus amples détails au sujet des communes signataires, il est renvoyé au tableau repris en annexe du présent procès-verbal.

Ces 103 communes se sont engagées à faire réaliser au total quelque 48.250 logements sur une surface de 22.390 ha durant la prochaine décennie, ce qui constitue un accroissement substantiel de l'offre de nouveaux logements.

L'Etat a payé les montants suivants aux communes :

- 9,6 millions € au cours de l'exercice budgétaire 2008 ;
  - 44 millions € au cours de l'exercice budgétaire 2009 ;
  - 23,4 millions € au cours de l'exercice budgétaire 2010 ;
- soit au total 77 millions €.

Le budget de l'Etat prévoit un montant de 25.870.475 € pour l'exercice 2011.

Au début de l'année 2010 a commencé la préparation d'un monitoring Pacte Logement en collaboration avec le CEPS/INSTEAD. Ce monitoring vise à mesurer l'impact des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> novembre 2008, principalement en matière d'offre de logements et d'infrastructures publiques. C'est dans ce contexte qu'une première réunion de concertation du Ministère du Logement avec tous les producteurs potentiels de données, à savoir le STATEC, l'Administration du cadastre et de la topographie, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, le service de l'aménagement communal du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, le SIGI, le SDS, la Ville de Luxembourg, le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat et le Syvicol, est prévue pour avril 2011.

### **Echange de vues**

Lors de l'échange de vues subséquent, des positions divergentes sont exprimées à l'égard des résultats du Pacte Logement. Tandis qu'une partie des membres de la Commission remettent en question les effets du Pacte Logement, d'autres membres estiment que le versement de l'Etat de la somme de 77 millions € au cours de 3 ans montre que les communes ont réellement créé de nouveaux logements.

Les critiques principales et les positions divergentes s'articulent autour des points suivants :

- *Le Pacte Logement n'a pas diminué les prix immobiliers, ni fait augmenter l'offre de logements*

Alors que l'objectif principal du Pacte Logement était d'accroître l'offre de logements et de faire baisser les prix sur le marché immobilier, il y a lieu de constater que le Pacte n'a eu aucun effet à ce niveau. Bien au contraire, les prix immobiliers sont en augmentation constante.

Quant aux effets, on peut s'interroger si certaines communes n'auraient pas eu la même croissance de la population sans le Pacte Logement. Le monitoring devrait notamment identifier les logements qui ont réellement été réalisés grâce au Pacte Logement.

M. le Ministre affirme qu'un objectif essentiel du Pacte Logement était d'accroître l'offre de logements. Il est d'avis qu'à l'heure actuelle les nouvelles constructions se multiplient de manière considérable. Or il y a lieu de constater que la croissance démographique au Luxembourg est énorme, se situant à un accroissement annuel de 8.000 à 10.000 personnes. M. le Ministre estime donc que le Pacte Logement a fait augmenter l'offre, mais vu la croissance démographique, qui est largement supérieure au Luxembourg par rapport aux autres pays européens, la demande en logements ne cesse de croître.

M. le Ministre explique que les travaux relatifs à la création d'une société de développement de l'habitat pouvant intégrer les activités de différents promoteurs publics en vue d'atteindre un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux ou à coût modéré sont en cours.

Plusieurs membres de la Commission se prononcent en faveur d'une telle société. Cette société de développement de l'habitat pourrait appuyer les petites communes dans leurs projets de logements puisque ces dernières ne disposent pas toujours de l'expertise et de l'expérience requises. Un membre de la Commission estime que le budget attribué au Pacte Logement serait mieux investi dans une telle société de développement de l'habitat.

Dans le même ordre d'idées, il est proposé que cette société de développement de l'habitat puisse soutenir les communes dans leurs efforts de mobilisation de terrains sur leur territoire. Les propriétaires haussent le prix de leur bien foncier dès qu'ils sont au courant qu'une commune s'y intéresse, de sorte que l'acquisition devient finalement trop onéreuse. Il faudrait réfléchir à des moyens visant à inciter les gens à vendre leurs terrains à la commune. A titre d'exemple, une telle mesure pourrait consister à exempter d'impôt toute plus-value réalisée lors de la vente d'un terrain à l'autorité communale.

Il est réitéré qu'un règlement-type des bâtisses commun à tout le pays est indispensable pour accélérer la mise en œuvre des projets immobiliers. M. le Ministre informe que le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région est en train de travailler sur un tel règlement-type.

M. le Ministre souligne que, dès que la loi en projet modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire sera votée, les plans sectoriels pourront finalement

entrer en vigueur. Cette législation mettra en place un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur ou d'un plan d'occupation du sol. Il s'agit d'un instrument comportant notamment un mécanisme de détermination de la „compensation juste“ en cas d'expropriation, permettant aussi de réduire les risques de refus de vente ainsi que de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées sur des terrains, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d'agglomération, par l'entrée en vigueur des plans directeurs. M. le Ministre est d'avis que ces nouvelles dispositions législatives permettront d'accroître l'offre de logements.

- *Le Pacte Logement ne peut être évalué que par les sommes importantes versées aux communes*

Il ne suffit pas de mesurer les effets du Pacte Logement par rapport au montant de l'aide étatique versée aux communes. Face à cette critique, il est invoqué que les communes sont pourtant contentes de pouvoir profiter de ces contributions afin de pouvoir financer les infrastructures. Le fait d'avoir créé des logements supplémentaires et d'avoir notamment augmenté la densité d'habitation et l'impact de l'accroissement de la population sur les infrastructures requises pèse sur les budgets communaux.

- *Le Pacte Logement ne respecte pas les critères de l'aménagement du territoire et du développement durable et va à l'encontre d'un urbanisme écologique*

Le fait que toutes les communes soient financées de manière identique n'est pas dans l'optique d'un urbanisme écologique et d'un développement durable. Par le Pacte Logement, même les communes non-IVL sont encouragées à construire afin d'obtenir des aides étatiques. C'est dans ce contexte qu'il est critiqué que le plan sectoriel logement ne soit toujours pas en vigueur.

En vue d'éliminer tout gaspillage foncier, il faut créer de l'espace habitable au sein du périmètre d'agglomération au lieu d'encourager les communes à élargir constamment leur périmètre, ce qui serait un effet du Pacte Logement. Le Pacte Logement multiplierait donc la viabilisation de terrains. C'est d'ailleurs précisément par rapport à cet effet que l'étude du Dr Ewringmann menée dans le cadre de l'élaboration du Pacte Logement avait mis en garde. Le monitoring devra faire le bilan de la consommation foncière entraînée par le Pacte Logement.

En réponse à cette critique, M. le Ministre donne à considérer qu'il accorde une grande importance au développement durable et à l'écologie dans le domaine du logement. Il précise que tous les projets du 9<sup>e</sup> programme de constructions d'ensemble doivent se situer au moins au sein de la classe énergétique B.

M. le Ministre souligne en outre que le développement durable va au-delà de la simple efficacité énergétique des constructions. Voilà pourquoi le Ministère du Logement travaille actuellement sur un certificat de construction durable (*sustainable building certificate*) qui considère plusieurs facteurs à côté de l'efficacité énergétique, à savoir la durabilité et l'écologie des matériaux de construction, l'accès à la mobilité ou encore la mixité sociale des projets. Ce certificat de construction durable sera un élément d'un « paquet logement » général, c'est-à-dire d'un ensemble de mesures que le Ministère du Logement aura finalisées en printemps 2011.

- *Les communes ne mettent pas en œuvre tous les instruments du Pacte Logement*

Il est regretté que les communes ne profitent pas de l'instrument des taxes spécifiques d'inoccupation ou de non-affectation que le Pacte Logement leur a mis à disposition. M. le Ministre partage d'ailleurs cet avis mais renvoie à l'opposition du Conseil d'Etat dans le cadre des travaux parlementaires sur le Pacte Logement, la Haute Corporation estimant que l'obligation d'imposer des taxes était contraire à l'autonomie communale. Voilà pourquoi il a finalement été retenu que ces taxes devraient rester facultatives et que les communes seraient libres de faire usage respectivement de ne pas faire usage de ce instrument.

M. le Ministre déplore en outre que les communes ne fassent pas plus usage du droit de préemption que le Pacte Logement leur attribue.

- *Le Pacte Logement n'a aucun résultat au niveau de l'accroissement de l'offre de logements à coûts modérés.*

Le Pacte Logement n'a pas fait augmenter l'offre de logements à coûts modérés. Il est proposé dans ce contexte qu'en vue de résoudre le problème des loyers très élevés, il faudrait également revoir la loi sur le bail à usage d'habitation.

A noter qu'il incombe au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région de vérifier si la partie de 10% de la surface du terrain à bâtir pour un PAP d'un terrain de superficie supérieur à un hectare est réellement attribuée à des logements à coût modéré.

#### **4.           Projet de programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020** **- Examen du volet relatif à la politique du logement**

D'une manière générale, la Commission du Logement regrette fortement que le PNR 2020 ne se réfère aucunement à la politique du logement. La Commission du Logement tient à souligner que dans le contexte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le logement constitue un des piliers clés afin d'atteindre les objectifs, considérant que les émissions CO2 pourraient être réduites d'un tiers par des constructions à basse consommation énergétique ainsi que par l'assainissement énergétique des anciennes maisons. De même, l'objectif national concernant les énergies renouvelables, en vertu duquel le Luxembourg devra atteindre 11% d'énergies renouvelables (seuil qui s'élève actuellement à 1%) de sa consommation finale en énergie en 2020, ainsi que l'objectif national relatif à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie n'imposent pas de mesures au secteur du logement.

Selon l'avis de la Commission du Logement, le secteur du logement présente pourtant des opportunités considérables et estime que le PNR 2020 devrait comprendre des mesures concrètes en vue d'atteindre les objectifs en matière d'efficacité énergétique et de la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables.

#### **5.           Divers**

La Commission du Logement se rendra dans les locaux du Fonds de Logement le 22 mars 2011 afin de se voir présenter 6 projets-pilotes.

Luxembourg, le 2 mars 2011

La secrétaire,  
Anne Tescher

Le Président,  
Marcel Oberweis

**Annexe :**

Liste des communes signataires du Pacte Logement

## „Pacte Logement“ – Liste des 103 communes signataires

Rétroactivité	Standard	IVL	CDA
38	27	22	16
Beaufort	Bech	Bascharage	Clervaux
Berdorf	Biwer	Bertrange	Diekirch
Betzdorf	Bourscheid	Bettembourg	Differdange
Bissen	Burmerange	Bettendorf	Dudelange
Boevange/Attert	Clemency	Colmar-Berg	Echternach
Boulaide	Contern	Erpeldange	Esch/Alzette
Bous	Dippach	Hesperange	Ettelbruck
Consthum	Feulen	Kayl	Grevenmacher
Dalheim	Fischbach	Lintgen	Junglinster
Ell	Garnich	Lorentzweiler	Luxembourg
Ermsdorf	Heiderscheid	Mamer	Mersch
Eschweiler	Hoscheid	Mertert	Redange/Attert
Flaxweiler	Kehlen	Mondercange	Remich
Frisange	Kopstal	Niederanven	Steinfort
Goesdorf	Lac de la Haute-Sûre	Pétange	Vianden
Heffingen	Leudelange	Rumelange	Wiltz
Heinerscheid	Mertzig	Sandweiler	
Hobscheid	Mondorf-les-Bains	Sanem	
Hosingen	Nommern	Schieren	
Kiischpelt	Rambrouch	Schifflange	
Koerich	Reisdorf	Steinsel	
Larochette	Schuttrange	Strassen	
Lenningen	Stadbredimus		
Manternach	Tuntange		
Medernach	Waldbredimus		
Munshausen	Weiler-la-Tour		
Préizerdaul	Wormeldange		
Putscheid			
Reckange/Mess			
Roeser			
Rosport			
Saeul			
Schengen			
Tandel			
Troisvierges			
Weiswampach			
Wellenstein			
Winseler			

Dernière modification: 14/12/2010