



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

LB/AF

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 26 mars 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 janvier 2014 et du 26 février 2014
2. Position gouvernementale quant à la nécessité de revoir et de corriger le Pacte logement (Demande du groupe politique CSV du 13 février 2014)
- Echange de vues avec Mme la Ministre du Logement
3. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles remplaçant M. Guy Arendt, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger remplaçant M. Marc Hansen, M. Max Hahn, M. Marc Lies, Mme Josée Lorsché remplaçant M. Roberto Traversini, M. Paul-Henri Meyers, M. Roger Negri remplaçant M. Frank Arndt, M. Marco Schank, M. Justin Turpel

Mme Maggy Nagel, Ministre du Logement
M. Jérôme Krier, M. Dirk Petry, Ministère du Logement

M. Laurent Besch, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Vice-Président de la commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 janvier 2014 et du 26 février 2014

Les projets de procès-verbal des réunions du 27 janvier 2014 et du 26 février 2014 sont approuvés.

2. Position gouvernementale quant à la nécessité de revoir et de corriger le Pacte logement (Demande du groupe politique CSV du 13 février 2014)

Introduction

Le représentant du groupe politique CSV énonce succinctement la demande de son groupe politique du 13 février 2014.

L'orateur rappelle que les communes constituent, de l'essence même de la loi du 22 octobre 2008 «Pacte Logement» (Mémorial A, n°159, 27 octobre 2008), le vecteur principal dans la conception et la mise en œuvre de la politique de logement. Une collaboration étroite entre l'Etat et les communes représente la condition *sine qua non* en vue de la réalisation des objectifs affichés dans le cadre du Pacte Logement.

L'orateur précise que les déclarations de Mme la Ministre du Logement émises lors de la conférence de presse du 7 février 2014 a suscité bien des émois, notamment la déclaration selon laquelle les communes n'ayant pas rempli leurs objectifs conventionnellement prédéfinis devront rembourser les sommes avancées par l'Etat dans le cadre du pacte Logement. Il s'avère également que les chiffres avancés au sujet des unités de logement créées depuis la période couverte (2003 à 2013 pour les communes ayant opté pour l'option «rétroactivité» et de 2007 à 2017 pour les autres communes signataires d'une convention «Pacte Logement»), à savoir 7.300 unités de logement, ne correspondent pas à la réalité, alors que quelque 20.000 logements auraient été réalisés au courant de ladite période couverte.

L'orateur donne à considérer que l'accroissement de la population aurait dépassé les prévisions ayant servi de base à éditer les prémises du cadre légal et opérationnel du Pacte Logement.

Le représentant du groupe politique CSV soulève trois questions, à savoir:

1. Qu'en est-il du remboursement des sommes étatiques avancées aux communes n'ayant pas atteint les seuils légaux prédéfinis ?
2. Qu'en est-il des modifications éventuelles des modalités de paiement de la contribution financière étatique due en vertu des conventions «Pacte Logement» signées par 98 communes ?
3. Qu'en est-il des axes d'actions proposées par l'actuel Gouvernement au niveau de la politique du logement et ce dans le contexte des économies à réaliser au niveau du budget étatique ?

Explications de Mme la Ministre du Logement

Mme la Ministre du Logement, en rappelant l'objet de la demande du groupe politique CSV, renvoie, en ce qui concerne la troisième question soulevée par le représentant du groupe politique CSV, au discours sur l'état de la nation (prévu pour le mercredi 2 avril 2014) au cours duquel le Premier Ministre, Ministre d'Etat, exposera les vues et lignes de conduites envisagées par le Gouvernement. L'oratrice n'aime partant pas anticiper et prendre position à ce sujet.

Mme la Ministre du Logement partage l'analyse que la commune ayant signé une convention «Pacte Logement» (il existe quatre types de convention) constitue et continue à représenter l'acteur principal en vue de la mise en œuvre des mesures telles que prévues par la loi du 22 octobre 2008. En effet, l'objectif affiché est «[...] *favoriser une augmentation de l'offre de logement et une réduction du coût foncier de l'habitat au Luxembourg*¹.»

Communes signataires d'une convention «Pacte Logement» - état de la situation

Actuellement, 98 communes sur les 106 communes que compte le pays ont signé une convention «Pacte Logement» afférente et dont le détail s'établit de la manière suivante:

- 33 communes ont opté pour le mode «rétroactivité» (*période couverte s'étale de 2003 à 2013*),
- 27 communes ont opté pour le mode «standard» (*période couverte s'étale de 2007 à 2017*),
- 22 communes ont opté pour le mode «IVL» (*période couverte s'étale de 2007 à 2017*), et
- 16 communes ont opté pour le mode «CDA» (*période couverte s'étale de 2007 à 2017*).

Ces 98 communes signataires se sont engagées conventionnellement à respecter les seuils tels que définis par l'article 1^{er}, alinéa 3 de la loi précitée de 2008.

En cas de non-respect par une telle commune, les conséquences applicables sont définies à l'endroit des alinéas 4 à 6 de la loi du 22 octobre 2008 «Pacte Logement». Il convient d'ajouter qu'en vertu de l'alinéa 7 de l'article 1^{er} de ladite loi, «[...] *l'Etat peut renoncer totalement ou partiellement à la restitution de sa contribution financière lorsque l'inobservation des conditions d'attribution est la conséquence de circonstances exceptionnelles constatées par une décision conjointe du ministre du logement et du ministre de l'Intérieur.*».

L'oratrice informe les membres de la commission en avoir déjà discuté avec le Président du Syvicol et a participé le 10 mars 2014 à une réunion à ce sujet avec les représentants du Syvicol.

Il résulte de l'évolution annuelle du suivi de la convention de l'année 2013 que les communes de Bissen (mode «rétroactivité») et de Schengen (mode «rétroactivité») n'ont pas atteint leur objectif en termes d'accroissement de la population. La commune de Bissen a connu un accroissement de sa population sur la période 2003 à 2013 de 12,6%, tandis que la commune de Schengen a connu une augmentation de sa population de 13,7%.

¹ Article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 22 octobre 2008 «Pacte Logement» - Mémorial A, n°159 du 27 octobre 2008

Il s'ensuit que les communes de Bissen et de Schengen devront en principe rembourser la somme de 43.224 euros respectivement la somme de 91.133 euro.

L'oratrice précise que les autorités communales de Schengen ont demandé une entrevue auprès du ministère du Logement qui aura lieu sous peu.

Pour les autres communes signataires d'une convention «Pacte Logement», le détail quant aux objectifs réalisés s'établit de la manière suivante:

- ❖ 22 communes ont atteint les seuils légaux prédéfinis,
- ❖ 61 communes n'ont atteint que l'un des deux seuils légaux prédéfinis, et
- ❖ 15 communes n'ont atteint aucun des deux seuils légaux prédéfinis.

Pour la période de 2008 à 2013, la contribution financière étatique versée pour les besoins du Pacte Logement s'élève à 203,50 millions euros, alors que l'enveloppe budgétaire initialement alloué était de 55 millions euros et dont

- ❖ 18,27 millions euros ont été versés aux 27 communes mode «standard»,
- ❖ 111,93 millions euros ont été versés aux 16 communes mode «CDA»,
- ❖ 22,57 millions euros ont été versés aux 33 communes mode «rétroactivité»,
- ❖ 43,35 millions euros ont été versés aux 22 communes mode «IVL», et
- ❖ 7,43 millions euros ont été versés aux 16 communes fusionnées depuis en 6 nouvelles entités.

En ce qui concerne la période s'étalant de 2017 à 2021, Mme la Ministre du Logement estime que d'ici là, les nouvelles modalités de versement de la contribution étatique à définir dans le cadre de la réforme du Pacte Logement s'appliqueront.

Monitoring du Pacte Logement

Un premier monitoring a été réalisé en 2011 (mesure de contrôle à exécuter tous les trois ans et visant à (i) vérifier si les communes remplissent leurs obligations prévues dans les conventions «Pacte Logement» et (ii) à mesurer l'impact des dispositions de la loi du 22 octobre 2008 au niveau du pays).

Au regard de l'origine du chiffre de 7.300 unités de logement réalisées dont était question lors de la conférence de presse du 7 février 2014, il convient de noter qu'il provient des annexes demandées au sujet des projets de construction de logements envisagés à ce stade, au moment de la signature de la convention «Pacte Logement», aux communes afférentes au moment de la signature de la convention afférente «Pacte Logement». Or, il échet de souligner que lesdites annexes ont un caractère purement indicatif. Leur utilité a été de pouvoir disposer d'une information devant permettre aux autorités étatiques d'apprécier si la commune respective serait à même de réaliser sur la période couverte un accroissement d'au moins 15% de la sa population. De même, les chiffres y indiqués sont à apprécier avec précaution comme ils n'ont pas fait l'objet d'une vérification. Les chiffres avancés par les communes font l'objet d'un contrôle et seront vérifiés dans le cadre du monitoring.

Le monitoring de 2014 sera l'occasion de procéder aux examens et aux vérifications qui s'imposent en vue de disposer de chiffres actualisés et réels (nombre des unités de logement réalisées, la localisation exacte dans la commune concernée, le nombre des personnes y logeant) à ce sujet.

Ledit monitoring servira également de base en vue des réflexions à mener dans le cadre de la réforme du cadre légal du Pacte Logement.

La volonté de mener ces réflexions a été accueillie favorablement par les représentants du Syvicol (au cours de la réunion du 10 mars 2014 avec Mme la Ministre du Logement).

La réforme du Pacte Logement

Un groupe de travail ad hoc, comportant des représentants du ministère du Logement, du ministère de l'intérieur et des représentants du Syvicol, a été constitué. Il a pour mission de mener les réflexions nécessaires en vue d'une réforme du Pacte Logement. Une première réunion aura lieu le 1^{er} avril 2014.

Initiatives entamées

Mme la Ministre du Logement énonce succinctement (sans être exhaustives) quelques réflexions et initiatives entamées, notamment en vue d'étouffer l'offre, à savoir:

- ❖ dégager des pistes de réflexions en vue de créer un lien fonctionnel entre le Pacte Logement et le Pacte Climat,
- ❖ d'inclure davantage le Fonds du Logement et la SNHBM,
- ❖ la création de logements étudiants (dont la création de 45 unités sises à Belval est prévue),
- ❖ la collaboration avec des acteurs du secteur associatif privé comme l'asbl «Ënner Dach» oeuvrant dans la commune de Differdange,
- ❖ la collaboration plus étroite avec le Fonds du Kirchberg en vue d'inclure le volet des logements sociaux au niveau des unités de logement futures.

Incidence de la rigueur budgétaire

L'oratrice informe les membres de la commission qu'il convient de faire preuve d'une approche diligente dans le cadre de la rigueur budgétaire qui touche l'enveloppe financière du ministère du Logement.

Au sujet du volet du subventionnement, il est planifié de se concerter avec le ministère de la Famille en vue de définir les ajustements qui s'imposent.

Actualisation des chiffres quant à la situation et l'état du parc immobilier au Luxembourg

Le ministère du Logement coopère, en ce qui concerne l'actualisation des chiffres en relation avec le parc immobilier luxembourgeois, avec l'Observatoire de l'Habitat. En vue d'une actualisation des données, ce dernier a entamé la phase du recensement.

Echange de vues

- ❖ Le représentant du groupe politique CSV fait état des confusions nées à la suite de l'amalgame entre les obligations respectives dans le chef des communes signataires d'une convention «Pacte Logement» et le nombre, qui s'avère être faux, des 7.300 unités de logement créées sur la période couverte.

L'orateur est d'avis, quant au monitoring 2014, qu'il convient de rassembler les données non seulement par rapport aux PAP autorités, mais également par rapport au nombre des autorisations de bâtir délivrées par les autorités communales. Cela implique bien évidemment de devoir s'adonner à des examens plus avancés.

Il se demande si l'utilisation de l'affectation de la contribution financière étatique par la commune réceptrice fait l'objet d'un contrôle.

Mme la Ministre du Logement rappelle que pour la période s'étalant de 2017 à 2021, la contribution financière étatique versée par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune diminuera de l'ordre de 900 euro (article 2, alinéa 3 de la loi du 22 octobre 2008).

Elle critique le fait que les contrôles et évaluations faits dans le cadre du monitoring de 2011 ne l'ont pas toujours été de manière sérieuse.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi lénk s'interroge sur les raisons de l'explosion de l'enveloppe budgétaire allouée à titre de contribution financière étatique du Pacte Logement et dont le montant prévu pour la période de 2008 à 2013 était de l'ordre de 55 millions euros.

L'orateur aimerait connaître le lien entre les travaux d'équipements collectifs que la commune s'est engagée à réaliser et le montant de la contribution financière étatique versée en conséquence. En effet, il se pourrait que les travaux relatifs à un équipement collectif planifiés par la commune n'ont pas pu se réaliser pour des raisons indépendantes à la commune.

De même, il aimerait savoir si un consensus au niveau des modalités de remboursement pourrait être trouvé pour les communes «Pacte Logement» qui n'ont pas respecté les seuils légaux.

Finalement, le représentant de la sensibilité politique déi lénk s'interroge sur le degré d'implication de la Chambre des Députés et notamment de la Commission du Logement au niveau des travaux préparatoires de la réforme du Pacte Logement.

Mme la Ministre du Logement précise que les pistes de réflexion arrêtées au sein du groupe de travail ad hoc «réforme Pacte Logement» seront communiquées aux membres de la Commission du Logement et elle propose de consacrer une réunion de la Commission du Logement à ce sujet. [ministère du Logement]

Au sujet de la contribution financière allouée pour servir à la réalisation de travaux d'équipement collectifs, il importe d'assurer que les fonds de réserve afférents soient utilisés de manière conforme (prescription tant légale que conventionnelle) par la commune afférente. Il ne peut pas être toléré que ces deniers publics soient finalement utilisés pour apurer des dettes et emprunts contractés par la commune en question.

Il semblerait que pour de nombreuses communes, il a été recouru audit fonds de réserve en dernier lieu alors qu'il est indiqué d'y puiser en premier lieu avant d'utiliser les sommes reçues à titre de contribution financière étatique.

Au sujet de l'enveloppe budgétaire allouée au dispositif du Pacte Logement, il est rappelé qu'elle l'était d'un montant de 55 millions euros. Le ministère du Logement admet, après coup, que la base de référence, calculée sur des moyennes, s'est avérée avoir reflété un certain optimisme qui ne correspond pas nécessairement à la réalité prévalant sur le marché. Une des raisons de l'explosion de l'enveloppe budgétaire initialement allouée est constituée par le degré de croissance de la population fulgurante (de l'ordre de 40%) qu'ont connu certaines communes rurales. S'y ajoute le fait qu'à raison du mode de détermination et de calcul du montant de la contribution financière étatique due, à savoir sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée, le montant final de ladite contribution financière ne croît pas de manière linéaire mais de manière exponentielle.

L'oratrice est d'avis qu'une commune n'ayant pas procédé à la réalisation d'un équipement collectif pour lequel elle s'est engagée dans le cadre de sa convention «Pacte Logement» ne peut pas être sanctionnée pour autant que ladite réalisation ne représente *a posteriori* plus aucune utilité.

Mme la Ministre du Logement communiquera le tableau actualisé détaillant les dépenses annuelles allouées dans le cadre du Pacte Logement. [ministère du Logement]

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP souligne qu'il convient d'assurer, dans le cadre de la future réforme du Pacte Logement, que les communes puissent maintenir leurs prévisions budgétaires.

Quant au calcul du degré de croissance de la population d'une commune, il fait observer que nombreuses sont les situations où des personnes habitant une commune ne s'y déclarent pas pour des raisons fiscales ou tenant aux obligations qui découlent de la législation applicable en matière d'aide à la pierre ou à la personne en vue de ne pas perdre le bénéfice d'une telle mesure d'aide.

Mme la Ministre du Logement fait part de son idée que la réforme du Pacte Logement puisse entrer en vigueur à partir de 2018.

- ❖ Un membre du groupe politique DP estime que les propos tenus par Mme la Ministre du Logement lors de la conférence de presse du 7 février 2014 ont été utiles en ce qu'ils ont certainement permis aux autorités communales de reprendre conscience des obligations souscrites et engagements pris en signant une convention «Pacte Logement».
- ❖ Un membre du groupe politique CSV rappelle que l'avancée majeure et principale du Pacte Logement est celle d'avoir amené les communes à intervenir plus activement au niveau de la promotion de l'habitat, notamment en augmentant l'offre de logements.

En ce qui concerne les mesures spécifiques prévues par la loi du 22 octobre 2008, à savoir le droit de préemption, l'emphytéose, le droit de superficie, ainsi que les

différentes mesures administratives et fiscales, l'orateur estime qu'il appartient aux autorités étatiques responsables à inciter les communes à en faire usage sur une plus grande échelle, alors qu'à l'état actuel, on constate avant tout un recours timide auxdites mesures spécifiques.

Finally, l'orateur précise, en complément à la réunion du 26 février 2014, que le groupe politique CSV accueille favorablement le projet de loi n°6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le représentant du groupe politique CSV aimerait disposer de plus amples renseignements au sujet des grands projets d'infrastructures. De même, il aimerait connaître le délai fixé endéans duquel les pistes de réflexion quant à la réforme future du Pacte Logement seront arrêtées.

Mme la Ministre du Logement explique que les grands projets d'infrastructures sont à mettre en lien avec le plan sectoriel «Logement» dont la présentation est prévue pour le 21 mai 2014 (réunion jointe). Ainsi, il est proposé, une fois la procédure engagée, de prévoir, pour certaines communes dites prioritaires, un processus d'accompagnement actif quant aux projets visant la création d'unités de logement supplémentaires des communes concernées par les autorités étatiques concernées.

Pour les autres projets, on attend les résultats du monitoring 2014 avant de progresser utilement.

- ❖ Un membre du groupe politique déi gréng s'interroge sur l'option d'inclure les logements appartenant à l'Etat dans le calcul des unités de logement à réaliser dans le cadre du monitoring 2014.

Mme la Ministre du Logement estime qu'il y a eu lieu de différencier entre, d'une part, les impératifs et obligations découlant du cadre légal spécifique «Pacte Logement», et d'autre part, du volet relevant de la politique générale visant à améliorer l'accès au logement.

A ce sujet, elle informe les membres de la commission qu'un inventaire des terrains disponibles pour l'habitat est actuellement en cours. Au niveau du ministère de la sécurité intérieure, un recensement des logements de service est en cours. Pour les autres ministères, il a été décidé qu'il fasse un inventaire de l'ensemble des bâtiments et propriétés immobilières leur appartenant.

- ❖ Au sujet du règlement type de la taxe communale spécifique sur certains immeubles élaboré par le ministère de l'intérieur, il convient de noter que sa conformité constitutionnelle est sérieusement mise en doute.

Le Secrétaire,
Laurent Besch

Le Vice-Président,
Yves Cruchten