



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n° 7648 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant

- a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,**
- b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
- c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,**
- d. la loi du 25 mars 2020 portant création d'un Fonds spécial de soutien au développement du logement**

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement d'avoir, par courrier du 6 août 2020, sollicité son avis au sujet du projet de loi relative au Pacte logement avec les communes.

Depuis les prémices du Pacte logement 2.0 jusqu'à son aboutissement au présent projet de loi, le ministère s'est inscrit dans une démarche participative et collective qui est à saluer comme étant exemplaire. Cette démarche a été initiée en novembre 2015 par la signature d'une déclaration d'intention entre le président du SYVICOL, le secrétaire d'Etat au Logement et le ministre de l'Intérieur, par laquelle les parties s'étaient engagées à élaborer ensemble un nouveau concept pour le Pacte logement et à intégrer les communes à leurs réflexions.

Dans ce contexte, les communes ont été invitées en juin 2016 à répondre à un questionnaire portant sur une analyse critique de la convention Pacte Logement 1.0 ainsi que sur les défis d'un Pacte Logement 2.0., dont les résultats ont été discutés lors de la Journée des communes dans le cadre de la Semaine Nationale du Logement en novembre de la même année. Toutes ces réflexions ont été analysées et approfondies par un groupe de travail interministériel sous l'égide du ministère du Logement auquel le SYVICOL a participé activement, et qui s'est réuni à 14 reprises. Finalement, les représentants du ministère sont allés à la rencontre des responsables communaux en organisant 6 ateliers régionaux à la fin du premier semestre de l'année 2019, pour discuter des grandes lignes et de l'approche stratégique du Pacte logement.

Environ 200 élus et agents représentant 78 communes y ont participé, ce qui démontre l'intérêt des communes à être prises en considération dans la politique nationale du logement et leur



attente vis-à-vis de la nouvelle version du Pacte. Le SYVICOL est d'avis que l'ensemble de ces travaux a contribué de manière positive à l'élaboration du Pacte logement 2.0., même si le texte final est encore perfectible, notamment en ce qui concerne les participations financières.

Force est également de constater que ce processus a pris plus de temps que nécessaire. Or, un dernier paiement sur base des anciennes conventions interviendra en 2021, et il y a donc urgence à mettre en place le nouveau dispositif au courant du premier semestre de l'année prochaine. Le SYVICOL demande d'ores et déjà aux ministères concernés de se concerter en vue de l'organisation de séances d'information à destination des communes afin que celles-ci soient prêtes à appliquer le nouveau dispositif dès son entrée en vigueur.

Le calendrier précité impose une contrainte temporelle quasi intenable compte-tenu de la procédure législative. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le SYVICOL s'étonne que les auteurs du projet de loi aient décidé d'introduire les modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le présent projet plutôt que d'en faire un projet séparé, au risque de retarder inutilement l'entrée en vigueur du Pacte logement 2.0.

Le Pacte logement est, par définition, un accord entre l'Etat et une commune dans le but de faire bénéficier cette dernière de participations étatiques en vue de développer l'offre de logements sur son territoire, qui se traduit par le biais d'une convention. De par sa philosophie, le Pacte logement se distingue donc des instruments de l'aménagement du territoire au niveau national et communal. Dès lors, l'insertion d'un nouvel article *29bis* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ne relève pas, de l'avis du SYVICOL, du Pacte logement mais serait plutôt à rattacher au projet de loi n°7139 portant modification de la modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui n'a d'ailleurs pas connu d'évolution récente.

Le SYVICOL tient à souligner qu'il partage l'objectif poursuivi par les modifications projetées de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, visant à développer le parc immobilier locatif des communes et donc à augmenter le nombre de logements abordables, tout en renforçant le rôle des communes en matière de gestion locative sociale. Les logements ainsi créés devraient rester entre les mains des pouvoirs publics, et ce même si la commune respectivement l'Etat reste libre de décider de louer le logement ou de le revendre sous bail emphytéotique à des personnes bénéficiaires d'aides au logement dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979.

Le SYVICOL est d'ailleurs convaincu que la réussite de l'ensemble des objectifs poursuivis par le présent projet de loi ne va de pair qu'avec une refonte du cadre législatif relatif aux aides au logement, à savoir la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et ses règlements d'exécution¹, pour l'adapter aux circonstances actuelles notamment quant aux

¹ Notamment le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie.



critères d'attribution de ces aides et à leurs bénéficiaires, ainsi qu'aux plafonds et barèmes des logements locatifs sociaux. A ce sujet, le SYVICOL estime que les pistes identifiées dans deux études récentes réalisées par l'Observatoire de l'habitat en collaboration avec le LISER² - par exemple la création d'un nouveau sous-segment de logement abordable locatif, dit « intermédiaire », dont le loyer devrait être fixé entre le loyer social et le loyer libre en fonction de la composition du ménage et du revenu³ - sont à explorer.

Or, bien qu'annoncée⁴, et vivement souhaitée par le SYVICOL, cette réforme se fait attendre.

Finalement, le SYVICOL tient à exprimer ses plus vifs remerciements aux membres de sa commission technique qui ont contribué à la rédaction du présent avis.

II. Eléments-clés de l'avis

Les principales remarques du SYVICOL par rapport au projet de loi sous examen se présentent comme suit :

- Le **Pacte logement** est un accord entre l'Etat et une commune dans le but de faire bénéficier cette dernière de participations étatiques en vue de développer l'offre de logements sur son territoire. Si le SYVICOL soutient le but poursuivi par le **futur article 29bis** de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il est d'avis que la modification projetée ne relève pas de la philosophie du Pacte logement et risque de retarder inutilement son entrée en vigueur. Par contre, le SYVICOL est convaincu que la réussite de l'ensemble des objectifs poursuivis par le projet de loi sous examen ne va de pair qu'avec une **refonte du cadre législatif relatif aux aides au logement**, qu'il attend avec impatience.
- Le basculement de l'actuel Pacte logement, qui arrive à échéance, vers le nouveau dispositif doit se faire le plus rapidement possible pour assurer la continuité dans le soutien aux efforts fournis par les communes en matière de logement. Afin de faciliter cette transition, le SYVICOL demande l'organisation de **séances d'information** pour les communes et la mise en place de la **formation** à destination des futurs conseillers logement dès l'entrée en vigueur de la loi.

² Note n°26 de l'Observatoire de l'habitat, Le «Logement abordable» au Luxembourg: définition, offre et bénéficiaires potentiels et

Note n°25 de l'Observatoire de l'habitat, L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018

³ Cf note n°26 précitée

⁴ Extrait de l'accord de coalition 2018-2023, page 33 : « Une refonte complète de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sera réalisée en introduisant en même temps un cadre légal précis pour le logement à coût modéré. L'objectif recherché est de réformer le système des aides au logement dans sa globalité, notamment en ce qui concerne leurs montants et leurs plafonds en faisant profiter un plus grand nombre de demandeurs des aides à mettre en place, en particulier les monoparentaux et les familles avec enfants. »



- Les **conventions de mise en œuvre** pourraient être résiliées unilatéralement en cas de **faute grave** dans le chef de la commune. Cette notion est source d'insécurité juridique et le SYVICOL recommande de s'en tenir à la possibilité d'une résiliation anticipée d'un commun accord.
- Le **Programme d'action local logement**, qui couvre toute la période de validité du Pacte logement lequel court jusqu'au 31 décembre 2032, doit pouvoir être modifié à tout moment par un vote du conseil communal afin de l'adapter à l'évolution des priorités de la commune.
- Le SYVICOL demande à voir préciser dans le texte que chaque commune signataire du Pacte logement a l'obligation de désigner un **conseiller logement interne ou externe**. Il est d'avis que les exigences quant au niveau de diplôme du conseiller logement sont excessives, dans la mesure où de nombreuses communes disposent de fonctionnaires s'étant spécialisés dans la matière et qui pourront perfectionner leurs connaissances par le biais de la formation initiale et continue. Dès lors, une **expérience professionnelle** de plusieurs années devrait être suffisante. Le SYVICOL plaide pour plus de souplesse dans l'utilisation du contingent d'heures allouées au conseiller logement, en augmentant ce contingent d'une **part variable** en fonction du nombre de projets mis en œuvre par la commune avec son soutien.
- Les **dotations financières** prévues sont de nature à stimuler une participation active des communes dans le cadre du futur Pacte logement. Le SYVICOL estime néanmoins qu'il serait pertinent de prendre en considération, non seulement les unités de logement créées, mais encore la **surface habitable** créée dans le calcul de la dotation financière. Il est d'avis que la dotation de 2.500.-EUR pour tout logement ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale devrait bénéficier à l'ensemble des **logements donnés en location** par une commune, un syndicat de communes ou un organisme conventionné à des personnes bénéficiaires d'aides au logement. Enfin, le SYVICOL demande de supprimer purement et simplement les **pourcentages minima et maxima** fixés pour les différentes catégories d'investissement pour que les communes soient libres d'affecter les dotations financières perçues là où elles en ont le plus besoin.
- Plusieurs **définitions** font défaut au futur article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : logement abordable, logement à coût modéré, surface construite brute maximale dédiée au logement.
- En ce qui concerne l'augmentation de la **surface réservée à la réalisation de logements abordables** à partir du 1^{er} janvier 2022 (article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3), le SYVICOL demande que ces seuils s'appliquent aux fonds reclassés par une modification du PAG dont le conseil communal est **saisi** après le 1^{er} janvier 2022. Le SYVICOL propose d'introduire une certaine flexibilité au niveau du mécanisme de la cession des surfaces réservées, en donnant la possibilité à une commune d'exercer **partiellement** son droit sur les fonds ou les logements concernés.
- Le projet de loi prévoit que la cession porte sur des **logements abordables réalisés** (et non réservés), ce qui pose d'après la lecture du SYVICOL, une série de questions essentielles au niveau de la procédure à suivre :
 - Quand et selon quelles modalités la commune exerce-t-elle son droit de cession ?



- A quel moment intervient le paiement de l'indemnité de cession ?
- A quel moment intervient la signature de la convention par rapport à la cession ?
- Comment l'indemnité de cession, qui est fixée d'après le prix de réalisation effectif, peut-elle être arrêtée dans la convention ?
- Afin d'éviter un moratoire et de permettre la pré-commercialisation du projet immobilier par la signature de contrats de réservation, sans mettre en péril la réalisation des logements abordables, le SYVICOL propose de préciser que la convention à établir entre la commune et le propriétaire doit être conclue **avant tout commencement des travaux de construction**.
- Finalement, il est prévu qu'un PAP NQ puisse **déroger aux dispositions relatives au degré d'utilisation du sol** fixé par le PAG, dans le but d'augmenter le potentiel constructible dans une zone déterminée et donc corrélativement les surfaces réservées au logement abordable. Cette façon de procéder est contraire au principe de la hiérarchie des normes, et le conseil communal, confronté à un tel PAP NQ, n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité au PAG et dès lors de refuser son approbation. De l'avis du SYVICOL, la seule possibilité consisterait dans une modification du PAG, avec toutes les contraintes procédurales qui en découlent, ce qui retarderait considérablement le PAP. Il suggère dès lors plutôt d'introduire une **procédure allégée** de modification du PAG, offrant les mêmes garanties pour la commune et pour les personnes intéressées que la procédure allégée de modification ponctuelle du PAP.

III. Remarques article par article

Article 1^{er} – Le Pacte logement

Cet article énonce les trois objectifs poursuivis par le nouveau Pacte logement à savoir :

- L'augmentation de l'offre de logements abordables et durables
- La mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant
- L'amélioration de la qualité résidentielle

Si les deux premiers objectifs poursuivis par le Pacte logement sont quantifiables et même mesurables, en termes de nombre de logements créés ou de terrains bâtis, tel n'est pas le cas du troisième objectif qui n'est pas tangible. Cet objectif se retrouve décliné au niveau des domaines dans lesquels le programme d'action local logement, ci-après dénommé le « PAL », doit établir un état des lieux. Au commentaire des articles, les auteurs écrivent que « *le développement de la qualité résidentielle des logements et des quartiers, en y incluant notamment le recours à la consultation citoyenne, est un élément clef de la réussite de tout développement urbain et villageois* ».

Le SYVICOL donne à considérer que les communes ont, de manière générale, comme objectif de poursuivre le « *développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités* » conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.



L'amélioration de la qualité des logements proprement dits et de la qualité résidentielle dans un quartier sont d'ailleurs deux choses totalement différentes. L'amélioration de la qualité résidentielle est une notion d'autant plus difficile voire impossible à appréhender qu'elle dépend entièrement de la perception et de l'appréciation faite par son auteur, de la qualité de vie dans son quartier ou sa commune.

De ce point de vue, le SYVICOL est d'avis que la qualité résidentielle va de pair avec une certaine mixité des fonctions : même si l'objectif premier est d'accroître l'offre de logements, et surtout l'offre de logements abordables, il faut laisser la possibilité de prévoir des services et des commerces de quartiers, des bureaux, dans les projets principalement dédiés au logement.

Il est vrai que le recours à la consultation citoyenne pourrait être susceptible d'améliorer la qualité de vie dans un quartier, dans la mesure où les habitants pourront d'autant plus facilement s'approprier les futurs espaces publics qu'ils ont contribué à leur élaboration. Le SYVICOL rejoint les auteurs du projet de loi en ce qu'une attention particulière devrait être accordée à cet objectif dans les PAP NQ et QE, mais il estime qu'il n'y a pas lieu de l'ériger en objectif du Pacte logement faute de précision quant aux moyens et outils à déployer pour l'atteindre.

Article 2 - Définitions

Sans commentaire

Article 3 – La Convention initiale

Par la signature d'une convention initiale, la commune s'engage à élaborer le PAL avec l'appui d'un conseiller logement. La participation financière de l'Etat est à ce stade circonscrite aux prestations du conseiller logement conformément à l'article 6, paragraphe 4, qui sont limitées par un double plafond de 240 heures prestées et de 25.000.-EUR maximum.

Les communes auront le choix de travailler avec un conseiller logement externe ou interne, soit une personne travaillant au sein de son administration et qui exercera les fonctions de conseiller logement interne. Puisqu'il s'agit d'une des modalités devant figurer dans la convention initiale, le SYVICOL estime qu'il serait utile de le préciser dans le texte de l'article 3.

Article 4 – La Convention de mise en œuvre

L'article 4 concerne la convention de mise en œuvre, qui est conclue avec le ministère une fois le Programme d'action local logement adopté par le conseil communal.

Alors que les anciennes conventions Pacte logement prévoyaient une résiliation anticipée uniquement d'un commun accord des parties, le paragraphe 3 de l'article 4 introduit la possibilité d'une résiliation unilatérale de la convention en cas de faute grave de l'une des parties. Pourtant, l'alinéa 2 de l'article 4 ne prévoit que l'hypothèse d'une faute grave dans le chef de la commune.



Cette disposition est un signe de défiance envers les communes et le SYVICOL ne peut pas accepter qu'elle figure dans la loi. D'une part, il n'existe pas de définition de la faute grave – comment sera-t-elle appréciée ? - d'autre part, celle-ci pourrait également être le fait d'un conseiller logement externe, dans ce cas la commune se verrait durement sanctionner du point de vue financier alors même que la responsabilité serait à imputer au conseiller logement.

En tout état de cause, le SYVICOL serait intéressé à être consulté en temps utile sur le contenu des deux conventions.

Article 5 – Le Programme d'action local logement

Comme son nom l'indique, le PAL est un programme d'action élaboré par le collège échevinal avec le soutien du conseiller logement et adopté par le conseil communal. Il est établi sur base d'un état des lieux des politiques du logement au niveau communal, et il énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement. Le PAL n'est pas limité dans le temps, ce qui signifie qu'il couvrira toute la période de validité du Pacte logement lequel court jusqu'au 31 décembre 2032, soit plus de dix années.

Il s'agit d'une très longue période, au cours de laquelle tant les priorités politiques de la commune en matière de logement que les projets sont susceptibles d'évoluer de manière profonde. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que la seule actualisation du PAL et l'établissement de bilans annuels ne seront pas suffisants. Il serait par contre intéressant de donner la possibilité aux responsables communaux d'adapter la stratégie du PAL à tout moment, avec l'assistance du conseiller logement, afin de prendre en considération l'évolution des objectifs de la commune.

En ce qui concerne l'outil informatique mis à disposition par l'Etat pour élaborer et actualiser le PAL, le SYVICOL recommande de prévoir une interaction entre cet outil et le logiciel de gestion financière de la commune afin de faciliter le suivi des projets et des demandes d'avances. L'accès du conseiller logement à ces données devra cependant être autorisé par la commune.

Les auteurs entendent par ailleurs favoriser la coopération intercommunale en prévoyant que le PAL peut être établi dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs communes. Si cette initiative est à saluer, il faut cependant se poser quelques questions pratiques par rapport à cette collaboration. Au commentaire de l'article 6, il est indiqué que « *plusieurs communes peuvent «se partager» un conseiller logement sur base d'une convention de collaboration* ». Néanmoins, cette possibilité ne figure pas dans le corps du texte et aucun détail n'est fourni sur les modalités de cette collaboration, notamment du point de vue financier. Le SYVICOL préconise d'apporter des précisions, notamment sur les points suivants :

- Chaque commune devra-t-elle signer une convention initiale, respectivement une convention de mise en œuvre ?
- Si les communes participantes se partagent un conseiller logement (externe ou interne), comment est-ce que le contingent de 240 heures sera distribué ?



- Est-ce que chaque commune devra établir son propre PAL ou les communes pourront-elles établir un seul PAL commun ?
- Qu'en est-il alors de blocage du PAL par l'une ou l'autre commune dans le cadre du vote ?

Le SYVICOL considère que c'est surtout la réalisation de projets intercommunaux qui est à encourager financièrement, en évaluant l'opportunité de chaque projet à l'échelle de plusieurs communes (par exemple, plusieurs communes pourraient s'associer en vue de la construction de résidences pour étudiants sur le territoire de l'une d'elles, tandis que sur le territoire de l'autre elles soutiendraient un projet d'habitat participatif, sur une troisième des logements intergénérationnels, etc.)

Article 6 – Le Conseiller logement

Cet article définit le rôle et la mission du conseiller logement. Même si la nécessité pour chaque commune de se doter d'un conseiller logement ressort implicitement du texte (cf article 3, paragraphe 1), le SYVICOL est d'avis qu'il serait néanmoins utile de préciser que « chaque commune signataire du Pacte logement doit se doter d'un conseiller logement qui est une personne externe ou interne à l'administration communale désignée à ces fonctions » pour rendre cette obligation claire et sans équivoque.

Le SYVICOL propose de présenter le paragraphe 3 de manière chronologique en précisant d'abord quelles sont les compétences professionnelles et techniques nécessaires pour pouvoir agir en tant que conseiller logement, puis de préciser quelles sont les formations à suivre.

Si les compétences professionnelles et techniques requises seront fixées par règlement grand-ducal, la note informative n°4 publiée par le Ministère du Logement prévoit que « *Les personnes qui désirent exercer les fonctions de « Conseiller logement » devront disposer d'une formation universitaire dans un des trois domaines suivants : aménagement du territoire, urbanisme ou architecture. Ils devront en outre disposer d'une expérience professionnelle de trois ans au moins dans un des trois domaines précités. Alternativement, des personnes disposant d'une formation universitaire dans un autre domaine peuvent rendre les services du « Conseiller logement » si elles disposent d'une expérience professionnelle de cinq ans au moins dans un des trois domaines précités.* »

Le SYVICOL est d'avis que ces exigences quant au niveau de diplôme du conseiller logement sont excessives, surtout pour les conseillers logement internes. Il importe de souligner de ce point de vue que de nombreuses communes, depuis la mise en œuvre du Pacte logement en 2007, disposent de fonctionnaires ayant suivi des formations et s'étant spécialisés dans la matière du logement. Imposer aux communes de repartir de zéro avec un conseiller logement externe serait une erreur et de surcroît contre-productif dans la mesure où de toute évidence, les différents services communaux devront largement contribuer au travail fourni par le conseiller logement externe.



En tout état de cause, le choix de nommer un conseiller logement externe ou interne doit être libre pour la commune et non pas uniquement basé sur le niveau d'études de cette personne, mais plutôt sur ses compétences professionnelles en général (savoir, savoir-faire, savoir-être). Le SYVICOL est d'avis qu'une expérience professionnelle de plusieurs années devrait être suffisante. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que si une commune n'est pas satisfaite du travail fourni par son conseiller logement, rien ne l'empêche de faire appel aux services d'une autre personne.

Enfin, le SYVICOL demande que la formation initiale soit organisée le plus rapidement possible afin d'accélérer la mise en œuvre du Pacte logement 2.0, et ce avant même la date du 1^{er} janvier 2021. De cette manière, les premières conventions initiales pourront être signées dès l'entrée en vigueur de la loi.

La participation financière de l'Etat en ce qui concerne la mission d'assistance du conseiller logement dans le cadre de la convention de mise en œuvre s'élève à 380 heures par an. Il s'agit ici d'un seuil maximum fixé par loi, indépendamment de la question de savoir si une commune est très active ou non. Le SYVICOL estime que le système prévu manque de flexibilité, et il est d'avis qu'il conviendrait d'introduire, en sus d'un contingent d'heures fixes accordées au conseiller logement pour exécuter sa mission d'assistance, une part variable en fonction du nombre de projets qui sont mis en œuvre par la commune avec le soutien du conseiller logement – par exemple, plus x heures par projet.

Article 7 – Détermination de la dotation financière

Cette disposition énumère les différentes participations financières auxquelles les communes peuvent prétendre dans le cadre de l'exécution du Pacte logement. A cet égard, il faut rappeler que ces participations financières ne sont pas les seules auxquelles les communes ont droit dans la mesure où elles sont bien évidemment cumulables avec celles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement relatif aux aides à la construction d'ensembles. Ces incitations financières sont de nature à stimuler une participation active des communes dans le cadre du futur Pacte logement.

L'enveloppe financière est répartie comme suit :

- Une dotation forfaitaire initiale pour faciliter aux communes la phase de transition entre le Pacte logement 1.0 et le nouveau Pacte Logement (25 € par habitant avec un plafond situé à 500.000 € par commune).
- Une dotation en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire de la commune et couverts par une convention d'aide à la construction d'ensembles. Ce montant est de 10.000.-EUR par logement puis 19.000.-EUR par logement après le 1^{er} janvier 2022.

La participation financière de l'Etat dans le cadre du Pacte logement est donc soumise à la condition que le logement bénéficie d'une participation financière dans le cadre des aides à la



construction d'ensembles. Les communes devront dès lors avoir le réflexe de demander à participer au programme, faute de quoi elles ne seront pas éligibles au paiement de la dotation prévue au présent article. Il serait peut-être utile de ce point de vue de mentionner également la rénovation et l'assainissement de logements existants destinés à être loués par les communes.

De plus, le SYVICOL regrette que la dotation de 10.000.-EUR ne puisse pas s'appliquer aux projets en cours, qui sont exécutés en plusieurs phases successives. Les communes ont parfois pris des engagements financiers considérables de ce point de vue, mais comme la convention a été signée avant le 1^{er} janvier 2020, elle ne pourra pas bénéficier de cette dotation. Elle ne pourra pas non plus bénéficier de la dotation forfaitaire unique de 25.-EUR par habitant puisque ces projets se trouvent toujours en phase de construction, ou éventuellement juste en partie dans l'hypothèse où certains logements seraient achevés. Pour aider financièrement les communes qui ont lancé de tels projets, il serait utile d'inclure les conventions signées à une date antérieure au 1^{er} janvier 2020.

Finalement, le système ne récompense que les unités de logement créées. De ce point de vue, il est dès lors plus profitable de construire des studios ou des logements étudiants que des maisons unifamiliales. Le SYVICOL est d'avis qu'il serait pertinent de prendre également en considération la surface habitable soit le nombre de mètres carrés dans le calcul de la dotation financière.

- Une dotation de 2.500.-EUR pour tout logement ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation profitera aux communes sur le territoire desquelles se situe un logement géré par un organisme conventionné agréé pour la gestion locative sociale, selon un décompte annuel établi par ce dernier. Selon le concept de la gestion locative sociale, les logements loués appartiennent à des propriétaires privés et sont mis à la disposition de personnes ayant des difficultés à se loger, les organismes conventionnés pour la gestion locative sociale jouant le rôle d'intermédiaire. Il faut préciser ici que seuls certains offices sociaux⁵ et/ou villes sont conventionnés pour la gestion locative sociale, la majorité des logements loués via ce mécanisme l'étant par des organismes sans lien avec les communes. La dotation pourra donc bénéficier à une commune sans même que celle-ci ait effectué une démarche quelconque.

A contrario, elle ne sera pas versée aux communes et syndicats de communes qui gèrent les logements locatifs dont ils sont propriétaires. Or, avec l'augmentation du nombre de logements abordables loués à prévoir dans le cadre de la future loi, la gestion du parc locatif représentera un véritable défi pour les communes. De plus, celles-ci devraient pouvoir garder le contrôle sur l'attribution de ces logements aux locataires et accompagner ces derniers grâce à un suivi

⁵ Voir la liste intégrale des organismes conventionnés pour la gestion locative sociale disponible sur le site de guichet.public.lu : <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/logement/location/proprietaire-bien-location/offrir-location-agence-immo-sociale.html>



personnalisé, ce qui représente un investissement en temps et en ressources important. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que la dotation sous objet devrait avoir un champ d'application plus large et récompenser le rôle actif joué par les communes en matière de gestion locative. Ce sont donc l'ensemble des logements donnés en location par une commune ou un syndicat de communes à des personnes bénéficiaires d'aides au logement qui doivent bénéficier de cette aide financière.

Finalement, le SYVICOL souhaite réitérer ici sa remarque préliminaire quant à la nécessité d'une actualisation des plafonds et barèmes des logements locatifs sociaux, qui s'applique également aux loyers des logements loués aux propriétaires privés dans le cadre de la gestion locative sociale. Ainsi, la tarification maximale proposée par le Ministère du Logement devra être revue afin de maintenir et de garantir l'attractivité de ce mécanisme, vu l'augmentation exponentielle des loyers pour les baux d'habitation standard.

Le SYVICOL demande enfin qu'à chaque fois que les communes se voient attribuer une dotation, le ministère leur communique les détails du calcul de celle-ci, respectivement sur quelle base légale cette dotation est liquidée.

Article 8 – Les participations financières du Pacte logement

Le SYVICOL est d'avis que la fixation de pourcentages minima ou maxima pour les différentes catégories complique inutilement la mise en œuvre du PL 2.0 et constitue une atteinte disproportionnée à l'autonomie communale.

Il demande donc de les supprimer purement et simplement. A ses yeux, le texte ainsi modifié encadrerait toujours l'utilisation des fonds d'une manière amplement suffisante, dans la mesure où les catégories dans lesquelles les communes peuvent investir sont prédéfinies. Les communes doivent être libres d'affecter les dotations financières perçues là où elles en ont le plus besoin.

Ceci est d'autant plus vrai pour les dotations relevant des paragraphes 2 et 3 de l'article 7, dans la mesure où elles n'existent que pour assurer la transition entre les deux Pacte logement et qu'elles constituent une enveloppe globale qui n'a pas vocation à être affectée à telle ou telle dépense.

Il s'y ajoute qu'avec la croissance démographique induite par la politique du logement ambitieuse voulue par les auteurs du projet de loi, les communes devront réaliser des investissements importants dans les infrastructures relevant de la première catégorie qui sont un préalable indispensable à l'accueil de nouveaux résidents, et donc avant même de pouvoir considérer les deux autres catégories.

La dernière catégorie intitulée « *ressource humaines, communication et dynamiques sociales* » est d'ailleurs celle pour laquelle l'obligation de dépenser au moins 25% de l'enveloppe budgétaire annuelle fait le moins de sens, puisque la commune sera obligée d'épuiser sa quote-part de la dotation dans cette catégorie, avant même de pouvoir envisager d'investir dans les deux autres catégories les plus importantes.



Article 9 – Dispositions financières

Sans commentaire

Article 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

1° nouvel article 29bis. Logement abordable

(1) Par ce paragraphe, les auteurs entendent définir le terme de « logement abordable ». Or, cet article ne donne pas de réelle définition du « logement abordable » puisqu'il se contente de renvoyer à la notion de « logement à coût modéré », qui ne connaît elle-même pas de définition.

Le SYVICOL se demande également si l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, sera adapté en conséquence, étant donné qu'il doit rester en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2021.

(2)

Cette disposition fixe le nombre de logements abordables à réaliser par PAP, de façon à augmenter de façon conséquente le parc immobilier des promoteurs publics et notamment des communes, en élargissant le champ d'application de l'ancien article 29 et en introduisant la réservation dans les PAP plus petits.

Concrètement, pour chaque PAP « nouveau quartier » - dont la procédure est entamée à partir du 1^{er} juillet 2021 - qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, le taux de 10% de logements de la surface construite brute – ci-après SCB - à réserver au logement abordable augmente de 10% à 15%. Seront également concernés à l'avenir, les PAP NQ couvrant une zone qui permet la réalisation de 10 à 25 logements. Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2022, tout projet de PAP NQ à partir de 5 unités de logements, qui couvre des fonds reclassés dans une zone prioritairement destinée à l'habitation par une modification du PAG, sera concerné avec une progression des taux en fonction de la taille des projets.

De plus, si la définition de la SCB ne pose pas de problème, il en va différemment de la « surface construite brute maximale à dédier au logement ». Le SYVICOL s'interroge sur ce que les auteurs entendent viser par cette expression, et il demande à voir préciser clairement quelle est l'assiette ainsi que le mode de calcul de la « surface construite brute maximale à dédier au logement », faute de quoi celle-ci donnera lieu incontestablement à des discussions.

La réservation de ces surfaces pour la réalisation de logements abordables enclenche dans le chef de la commune la possibilité d'acquérir les fonds par le mécanisme de la cession. Naturellement, cela représente du point de vue financier un coût considérable pour les communes, qui est toutefois à relativiser dans la mesure où la commune peut demander à bénéficier de la participation financière de l'Etat dans le cadre des aides à la construction d'ensembles, et donc bénéficier également de la dotation financière prévue par le nouveau Pacte



logement. Plus précisément, que la commune opte pour l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables, ou pour l'acquisition des logements abordables, elle pourra bénéficier d'une subvention dont le montant maximal (50% ou 75% du prix) dépendra de sa décision d'affecter les logements à la location ou au contraire de les revendre à des personnes éligibles aux aides au logement via le droit d'emphytéose⁶. Une fois les logements abordables acquis ou réalisés, la commune qui a signé une convention de mise en œuvre dans le cadre du Pacte logement peut encore prétendre à la dotation financière de 19.000.-EUR par logement, à laquelle s'ajoute la dotation de 2.500.-EUR par logement et par an si elle décide de l'affecter au régime de la gestion locative sociale.

Au vu notamment des implications financières résultant de la future loi, il sera indispensable d'informer les communes via des séances d'information afin que celles-ci soient prêtes à basculer vers le nouveau système dès l'entrée en vigueur de la loi. Il faudra également que les délais d'instruction des dossiers soient réduits au minimum afin que les subventions accordées parviennent aux communes le plus rapidement possible et éventuellement qu'elles soient versées par le biais d'avances, faute de quoi il est à craindre que de nombreuses communes soient amenées à renoncer à leur droit de cession.

Al. 3

Certains PAG sont encore en cours de procédure, et le risque est réel qu'ils n'entrent pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2022. Dès lors, le SYVICOL demande que le texte soit modifié afin que la nouvelle disposition ne vise que les modifications du PAG dont le conseil communal est **saisi** après le 1^{er} janvier 2022 (premier vote).

Finalement, le SYVICOL plaide pour l'introduction d'une certaine flexibilité, dans la mesure où ces 30%, respectivement 20% et 10% de logements réservés sont à prendre ou à laisser pour la commune. Malgré les aides financières dont elle pourra profiter, un investissement financier conséquent devra néanmoins être réalisé par la commune, surtout pour les PAP NQ prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités. On pourrait ainsi imaginer qu'une commune soit intéressée à exercer son droit de cession sur une partie seulement des fonds ou des logements réservés (par exemple à hauteur de 15% comme dans le cadre de l'alinéa 2), ce qui aurait pour avantage de diminuer le montant de l'indemnité de cession. Une telle possibilité serait la bienvenue.

(3) Dans la mesure où le texte ne précise pas quelles sont les contraintes importantes en matière d'exécution qui sont visées – même s'il est possible de les imaginer – il risque de donner lieu à des discussions en pratique. S'il n'est pas possible d'envisager tous les cas de figure, on pourrait imaginer de recourir à un prix plafond et d'exclure ainsi les terrains dont le coût de la viabilisation serait supérieur à un coût moyen majoré d'un certain montant.

(4)

⁶ Pour le détail des participations financières de l'Etat accordées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles, il est renvoyé aux articles 15 à 31 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.



Le SYVICOL s'interroge sur la cohérence de cette disposition, dans la mesure où la cession porte sur des logements abordables **réalisés** (et non réservés) : par conséquent, l'exercice du droit de cession par la commune, et a contrario la renonciation par la commune à ce droit, ne peut intervenir qu'une fois les logements abordables achevés.

Il s'y ajoute que l'alinéa 1^{er} prévoit que la cession des logements s'effectue à la valeur fixée d'après le prix de réalisation effectif, et renvoie pour son calcul au paragraphe 6. Pourtant, selon l'alinéa 2, les conditions et surtout l'indemnité de la cession doivent être arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36. Dans ces conditions, la signature de la convention entre le promoteur et la commune ne pourrait donc intervenir qu'une fois le prix de réalisation effectif connu, et donc une fois les logements abordables construits.

Tel n'est cependant pas dans l'intérêt de la commune qui a, au contraire, intérêt à voir fixer dès le départ les modalités futures de la cession dans la convention, la cession proprement dite pouvant sortir ses effets une fois la construction achevée. La cession serait alors comparable à une vente en l'état futur d'achèvement : la convention indique le prix prévisionnel, et les plans ainsi que cahier des charges en font partie intégrante. Celui-ci devra en effet être établi ensemble avec la convention afin de garantir un certain standard au niveau de la construction des logements.

Le SYVICOL demande partant à voir compléter l'alinéa 2 en ce sens que la « **convention à établir entre la commune et le propriétaire doit être conclue avant tout commencement des travaux de construction** ». Il faudrait encore préciser à cet alinéa que la prédite convention est soumise à approbation ministérielle ce qui est prévu par le texte, mais à l'endroit du paragraphe 5 au sujet duquel nous reviendrons.

Si la convention constitue dès lors un acte juridique séparé de la cession, il faut néanmoins se poser la question de sa nature juridique⁷ et surtout des effets qu'elle produit pour les parties. En effet, le promoteur exécutera ses obligations découlant de la convention en construisant des logements conformément au cahier des charges établi entre lui et la commune.

Pourtant, la commune conserve son droit de renoncer à la cession puisque l'alinéa 4 dispose que « *Le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement des prédits fonds ou des logements abordables* ». Cette interprétation ferait peser l'ensemble des risques exclusivement sur le promoteur, et présente une insécurité juridique notamment quant à l'acquéreur final – la commune, l'État, ou bien une personne éligible aux aides individuelles ?

D'après le schéma joint au commentaire des articles, qui doit illustrer le système de « cessions à cascades » prévu à ce paragraphe, le conseil communal déciderait d'acquérir les fonds réservés au logement abordable ou les logements abordables respectivement de renoncer à la

⁷ Il est renvoyé ici au commentaire de l'article 29bis, paragraphe 4, qui entend donner des précisions quant à la nature juridique de la convention, mais sans toutefois apporter de réponses sur les engagements pris par les parties à la convention.



cession des fonds réservés au logement abordable ou à la cession des logements abordables **avant** la signature de la convention entre la commune et le promoteur.

Or, encore une fois, il y a là une contradiction fondamentale dans la mesure où le droit de cession porte sur des logements abordables réalisés, une fois que le prix d'acquisition est connu !

La question de savoir quand, et surtout comment, la commune exerce son droit de cession sur les logements abordables reste posée...

Finalement, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont prévu à l'alinéa 7, dans l'hypothèse où le logement serait cédé, loué ou mis à disposition à une personne éligible aux aides individuelles au logement, que les « *conditions et le prix de vente ou de location, sont arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire* ». Puisque la commune a renoncé à son droit de cession, le promoteur est en principe libre de vendre ou de louer le bien, sous réserve que le futur acheteur ou locataire bénéficie des aides au logement.

(5) Le paragraphe 5, qui introduit un système de « moratoire », poursuit, selon les auteurs, deux objectifs à savoir éviter la commercialisation des logements autres que les logements abordables, et interdire le début des travaux, avant que ne soit réglée la question de la cession des logements abordables par le biais de la convention. Or, suite à la modification proposée par le SYVICOL de l'alinéa 4, le paragraphe 5 devient sans objet, puisque les travaux de réalisation de tous les logements prévus par le PAP NQ ne pourront commencer qu'une fois la convention conclue et approuvée par le ministre. Néanmoins, l'aliénation des autres logements « non » abordables serait possible, le SYVICOL étant d'avis qu'un promoteur aura d'autant plus intérêt à parvenir à un accord avec la commune sur la cession des logements abordables, qu'il sera tenu par des délais d'exécution des travaux. Cette solution présente également l'avantage de ne pas mettre en cause la viabilité du projet immobilier, en permettant sa pré-commercialisation par la signature de contrats de réservation, tout en incitant les parties à se mettre d'accord rapidement sur les modalités de la cession.

(6)

Al.1 et 2

Il est important que la plus-value sur la valeur des fonds résultant de leur viabilisation soit neutralisée. Même si le texte prévoit que cette plus-value ne doit pas être prise en compte dans le calcul de la valeur, il n'est pas toujours facile de la déterminer.

Al. 3 et 4

Si la valeur des logements abordables à céder est fixée d'après le prix de réalisation effectif, alors ce prix doit pouvoir être encadré par la convention conclue entre le propriétaire et la commune respectivement par le cahier des charges conformément aux observations formulées à l'endroit du §4.

(8) Selon la lecture faite par le SYVICOL de cet article, un PAP NQ pourrait directement déroger aux dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par le PAG. Par ce biais, les auteurs entendent modifier ponctuellement le PAG par le biais de l'adoption d'un PAP NQ. Le SYVICOL



se doit de rappeler ici qu'il n'existe pas de procédure de modification ponctuelle d'un PAG, et que la procédure à appliquer en cas de modification est celle prescrite par les articles 10 à 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, conformément à l'article 8 de la prédite loi.

Cette approche est d'ailleurs contraire à toute logique étant donné que le conseil communal n'aura d'autre choix que de constater la non-conformité du PAP lui soumis au PAG⁸, et dès lors de refuser l'approbation du PAP. Même si une telle possibilité de dérogation au PAG était prévue par un texte légal, cela n'y changerait rien car le contrôle des autorités communales doit se limiter à vérifier la conformité du PAP au PAG et au règlement sur les bâtisses, et non à la loi.

La seule voie possible serait alors celle d'une modification du PAG afin d'augmenter le potentiel constructible dans la zone concernée, avec toutes les contraintes procédurales qui en découlent. C'est pourquoi le SYVICOL recommande plutôt d'introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 une **procédure allégée de modification du PAG** offrant les mêmes garanties pour la commune et pour les personnes intéressées que la procédure allégée de modification du PAP.

En tout état de cause, il importe d'éviter que des PAP en cours de procédure ou déjà approuvés, mais non encore exécutés, soient remis sur le métier pour profiter d'une augmentation du potentiel constructible. Ceci retarderait considérablement la création de logements au niveau national.

3° Nouvel article 108quinquies

Même si l'actuel article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne devrait plus s'appliquer aux PAP NQ dont la procédure est entamée après le 1^{er} juillet 2021, la prédite disposition, même si elle devient caduque, n'est pas abrogée et figurera toujours dans la loi. Le maintien de cet article pourrait être source d'insécurité juridique.

Article 11 – Modifications de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes

Sans commentaire

Article 12 – Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

1° Le SYVICOL se permet d'attirer l'attention des auteurs sur la nouvelle rédaction de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 15, qui n'est pas cohérente avec la modification projetée du même article

⁸ L'article 30 de la modifiée du 19 juillet 2004 précitée dispose que « *Le collège des bourgmestre et échevins analyse la conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan ou projet d'aménagement général. Dans un délai de trente jours de la réception, le dossier complet est transmis pour avis à la cellule d'évaluation instituée auprès de la commission d'aménagement par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.* »

Il en va de même en cas de modification ponctuelle du PAG (article 30 bis).



dans le projet de loi n°7640 portant modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, qui a été déposé quelques jours avant celui sous examen.

2° Ce point concerne une modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9 de la loi précitée. Cette disposition spécifique avait été introduite par un amendement de la Commission du développement durable dans le projet de loi n°7065, pour que dans le cadre des zones prioritaires d'habitation du plan directeur sectoriel logement, le pourcentage de surface construite brute que doit prévoir le PAP NQ corresponde à un minimum de 30% contrairement aux 10% requis par l'article 29, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée. Or, le présent projet de loi a précisément pour objet de relever ce taux pour les PAP NQ prévoyant un nombre supérieur à 25 unités à 30% à partir du 1^{er} juillet 2021. Les deux taux devront donc coïncider dans un futur proche, et le SYVICOL se demande donc quelle est la raison d'être de l'exception prévue à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, b).

Article 13, 14 et 15

Sans commentaire

Adopté par le comité du SYVICOL, le 21 septembre 2020