

Luxembourg, le 21 janvier 2022

Objet : Proposition de loi n°7856¹ modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. (5886RMX)

*Saisine : Ministre du Logement
(30 août 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

La proposition de loi sous avis a pour objet de reformer la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement² (ci-après la « loi modifiée de 1979 »), en proposant certaines adaptations du cadre légal actuellement défini par ladite loi. L'objectif principal poursuivi par la proposition de loi sous avis est de répondre à la pénurie de logements abordables et de logements locatifs sociaux à laquelle le Grand-Duché se voit confronté aujourd'hui, en visant notamment à favoriser une augmentation future de l'offre de logements subventionnés à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

En bref

- La Chambre de Commerce se félicite de la proposition de loi sous avis qui vise l'ouverture du domaine du logement locatif social à un plus grand nombre d'acteurs non publics, ce qui permettrait aux sociétés de droit privé de s'impliquer dans la réalisation d'unités de logements locatifs subventionnés à coût modéré.
- Elle salue au même titre l'ouverture de la gestion locative sociale qui est préconisée par l'auteur de la proposition de loi sous avis.

La proposition de loi sous avis entend, en premier lieu, modifier le chapitre 3 de la loi modifiée de 1979 concernant les aides pour la construction d'ensembles subventionnés. En second lieu, des ajustements ayant trait au chapitre 7bis relatif à la gestion locative sociale sont également envisagés, l'ambition de l'auteur étant d'ouvrir la gestion locative sociale à un nombre accru de catégories d'acteurs non publics³.

¹ [Lien vers la proposition de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N° 16 du 27 février 1979)

³ D'après l'article 66-3 de la loi modifiée de 1979, la gestion locative sociale peut actuellement être exercée par les promoteurs publics visés à l'article 16, aliéna 1^{er} de ladite loi, de même que par les offices sociaux, les fondations, les associations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal dont le capital

Selon l'article 15 de la loi modifiée de 1979, l'Etat est aujourd'hui autorisé à encourager par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains, de même que des initiatives en vue de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Cependant, en raison de l'absence de critères de définition⁴ pour les promoteurs privés, une partie des acteurs non publics demeure en réalité exclue de l'accès aux aides à la pierre étatiques au sens de la loi modifiée de 1979. S'agissant des participations étatiques pour l'acquisition et l'aménagement de terrains, la réception de ces subventionnements reste ainsi réservée aux seuls promoteurs publics mentionnés à l'article 22⁵ de ladite loi, tandis que son article 30ter accorde l'octroi de participations étatiques au prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements locatifs réalisés à seulement un nombre limité d'acteurs non publics⁶. Il en résulte que les sociétés de droit privé, tout comme les personnes physiques, ne sont actuellement pas éligibles aux aides étatiques précitées.

Afin de répondre rapidement à l'insuffisance de logements abordables sur le plan national, la proposition de loi sous avis ambitionne par conséquent d'associer le secteur privé de façon plus générale dans le développement d'un parc de logements abordables. L'auteur procède ainsi à une énumération précise des catégories d'acteurs pouvant être considérées comme des promoteurs privés au sens de la loi modifiée de 1979, tout en préconisant l'ouverture du domaine du logement locatif subventionné à coût modéré aux sociétés de droit privé et aux personnes physiques. Suivant la proposition de loi, ces dernières seraient ainsi, sous certaines conditions, éligibles à l'avenir pour obtenir des participations étatiques jusqu'à concurrence de 80% du prix de construction des logements à coût modéré réalisés et qui sont destinés à la location.

S'agissant de l'aide étatique à l'acquisition de terrain dont peuvent bénéficier les promoteurs publics, la proposition de loi sous avis suggère, en outre, l'introduction d'un système de taux de participation hétérogènes où le taux dépendra de la nature ainsi que du classement urbanistique du terrain.

Considérations générales

Pour contenir la flambée des prix immobiliers et répondre à l'**insuffisance de l'offre de logements** face à une demande qui demeurera dynamique à l'avenir suivant les projections de référence du STATEC⁷, la Chambre de Commerce s'est prononcée à maintes reprises, dans le cadre de ses avis émis, en faveur d'une augmentation significative de l'offre de logements non-aidés⁸ sur le marché privé, tout en reconnaissant en parallèle la nécessité d'un accroissement de l'offre de logements locatifs subventionnés. Face au contexte des capacités limitées des principaux

social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, ayant pour objet social la promotion du logement. Par rapport à cette liste d'acteurs éligibles, la proposition de loi sous avis suggère d'y ajouter les hospices civils, les sociétés de droit privé, les personnes physiques, le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ainsi que les communautés religieuses ayant conclu une convention avec le Gouvernement, ayant pour objet social la promotion du logement.

⁴ En effet, si l'article 16 de la loi modifiée de 1979 dispose que les critères de définition des promoteurs privés au sens de la loi sont précisés par voie de règlement grand-ducal, il reste que ce règlement grand-ducal n'a pas fait l'objet d'une adoption jusqu'à présent.

⁵ L'alinéa 1^{er} de cet article de la loi modifiée de 1979 dispose ainsi que « [L]a participation de l'Etat à l'acquisition de terrains n'est accordée que si le promoteur est une commune, un syndicat de commune, une société fondée sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l'Etat, les communes ou syndicats de communes, détiennent la majorité des parts ou le "fonds pour le développement du logement et de l'habitat" créé par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. ».

⁶ À savoir les associations sans but lucratif, les fondations, les hospices civils, les offices sociaux, les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal et dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ainsi que les communautés religieuses.

⁷ François Peltier (2019), « Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060 », Economie et Statistiques Working Paper du STATEC n°106, avril 2019.

⁸ À savoir les logements du marché privé qui englobent les logements locatifs et en accession à la propriété qui n'ont jamais bénéficié d'aides étatiques, conformément à la terminologie retenue par l'Observatoire de l'Habitat dans sa note n°26 datant de juin 2020.

promoteurs publics en termes de rythme d'achèvement annuel de nouvelles unités de logement⁹, elle a ainsi régulièrement demandé une ouverture généralisée du domaine du logement locatif à coût modéré aux promoteurs du secteur privé pour permettre à ces derniers de s'impliquer davantage dans la mise à disposition d'unités de logements locatifs sociaux.

De ce fait, la Chambre de Commerce se félicite de la proposition de loi plus que constructive sous avis qui est non seulement de nature à apporter plus de précision et de sécurité juridique à la législation actuelle pour le secteur privé, mais qui vise également à mettre un plus grand nombre d'acteurs non publics sur un pied d'égalité avec les promoteurs publics en matière de participation étatique au prix de construction de logements locatifs subventionnés réalisés. Elle se réjouit ainsi en particulier de l'ouverture du domaine du **logement locatif subventionné à coût modéré** aux sociétés de droit privé qui est envisagée par la proposition de loi sous avis, ce qui permettrait à ces dernières de construire des unités de logements sur base de cahiers des charges préalablement établis.

Pour être éligible à la **participation étatique au prix du construction**, la proposition de loi précise d'abord que tous les promoteurs devront respecter le règlement grand-ducal 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, prévus par la loi modifiée de 1979¹⁰. Les promoteurs privés seraient par ailleurs tenus d'établir une convention¹¹ avec le ministre ayant le logement dans ses attributions et de conclure obligatoirement un contrat de location avec un promoteur public pour les logements réalisés, et ce pendant toute la durée de la convention signée. D'après l'auteur, le prix de la location, tout comme la participation financière maximale éligible du coût de construction des logements, seraient en outre fixés par voie de règlement grand-ducal. Finalement, après expiration de la convention, la proposition de loi prévoit que les logements réalisés par les promoteurs privés pourraient être librement vendus aux conditions du marché.

La Chambre de Commerce accueille favorablement le fonctionnement de ce **modèle de coopération** entre les entités publiques et les acteurs non publics tel qu'il est décrit par l'auteur, même si elle aurait apprécié plus d'indications par rapport à un « modèle-type » et une durée de référence éventuels qui seraient envisagés pour une convention dans le cas où le promoteur privé serait une société de droit privé. Elle souligne ainsi que les opérateurs privés seraient, quant au principe, *a priori* d'accord pour s'engager à louer leurs unités de logement réalisés aux promoteurs publics pendant toute la durée de la convention. Si la proposition de loi prévoit que les unités réalisées par les promoteurs privés cesseront de faire partie du parc locatif immobilier public au moment où la convention viendra à échéance, la Chambre de Commerce souligne néanmoins qu'il s'agit bien d'un modèle de coopération qui sera bénéfique pour l'ensemble des parties prenantes. L'implication plus généralisée des acteurs privés, et en particulier des sociétés de droit privé, déblocquera ainsi des ressources et des capacités de production supplémentaires et en complément de ceux des promoteurs publics, une collaboration renforcée qui paraît indispensable pour rattraper à brève échéance les retards accumulés, ce afin de répondre à court terme au besoin énorme en matière de logements locatifs à bas loyer du pays.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce salue également l'ouverture de la **gestion locative sociale** à un ensemble plus élargi de catégories d'acteurs non publics qui est envisagée par la proposition de loi sous avis. Les dispositions de la proposition de loi visant à

⁹ À cet égard, la Chambre de Commerce se permet ainsi de rappeler qu'en moyenne sur la période 2014-2020, le nombre annuel de logements achevés par la SNHBM et le Fonds du Logement a été de 144 et 87 unités respectivement.

¹⁰ Règlement grand-ducal 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, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N° 97 du 25 novembre 1998)

¹¹ Cette convention fixerait les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat, les droits et les obligations du promoteur privé ainsi que les droits de contrôle de l'Etat.

réformer le chapitre 7bis prévoit ainsi que la gestion locative sociale pourrait aussi être exercée par des acteurs privés ayant conclu une convention avec le Gouvernement, y compris par des sociétés de droit privé. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette mesure qui accordera la possibilité à plus d'acteurs non publics d'être agréés et de proposer eux-mêmes des logements dans le contexte de la gestion locative sociale, et ce alors que des milliers de personnes à faible revenu restent actuellement toujours inscrites sur des listes d'attentes pour avoir accès à un logement social.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2 de la proposition de loi sous avis

L'article 2 de la proposition de loi sous avis a pour objet d'adapter l'article 22 de la loi modifiée de 1979. Ce dernier article autorise l'Etat à accorder une **participation étatique en vue d'une acquisition de terrains** et ce à l'ensemble des promoteurs publics évoqués à l'article 16 de ladite loi. En ce qui concerne l'ampleur de cette participation étatique, l'auteur de la proposition de loi suggère de distinguer **3 catégories de terrains** et d'introduire un nouveau système de taux de participation hétérogènes où le taux dépendra de la nature ainsi que du classement urbanistique du terrain.

Dans le cas d'une participation en capital, la participation étatique pourrait ainsi se monter jusqu'à un maximum de 50% d'une valeur de référence définie en cas de terrains situés en zone verte¹², jusqu'à 60% d'une valeur de référence définie en cas de terrains non viabilisés¹³ situés dans le périmètre urbanisable, et jusqu'à 70% d'une valeur de référence définie pour des terrains viabilisés¹⁴ dans le périmètre urbanisable. D'après l'auteur, pour la détermination de la valeur de référence des surfaces respectives, il serait en outre tenu compte du « **degré de viabilisation** » et du « **degré de constructibilité potentiel** » du plan d'aménagement particulier (PAP) dans les 3 cas de figure.

La Chambre de Commerce salue, quant au principe, l'idée de l'auteur de la proposition de loi sous avis d'introduire le système décrit ci-dessus, ce qui permettrait à ses yeux de favoriser un meilleur ciblage de l'aide publique à destination des promoteurs publics et ce en fonction de la nature des acquisitions de terrain envisagées. En lien avec la détermination de la valeur des surfaces, elle donne en revanche à considérer que le terme de « degré de constructibilité potentiel d'un plan d'aménagement particulier (PAP) » paraît juridiquement flou. Elle suggère ainsi de se servir de termes de référence plus précis contenus notamment dans l'Annexe II relative à la terminologie du degré d'utilisation du sol du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune¹⁵.

En outre, dans le premier cas de figure de terrains situés en zone verte, la Chambre de Commerce s'interroge sur le plan pratique comment le degré de constructibilité potentiel d'une telle surface serait évalué et ce en particulier avant son reclassement, étant donné que les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol s'appliquent aux zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, et non aux zones vertes. Selon sa compréhension, une telle évaluation du degré de

¹² Les terrains situés en zone verte au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

¹³ Les terrains situés dans le périmètre urbanisable du plan d'aménagement général (PAG) et qui ne sont pas viabilisés au sens de l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, c'est-à-dire des terrains pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général (PAG) n'ont pas encore été effectués.

¹⁴ Les terrains situés dans le périmètre urbanisable du plan d'aménagement général (PAG) et qui sont viabilisés au sens de l'article 23 de la loi modifiée précitée du 19 juillet 2004, c'est-à-dire des terrains pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics ont été réalisés.

¹⁵ Règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (Mémorial A – N° 321 du 23 mars 2017)

constructibilité potentiel pourrait ainsi seulement avoir lieu sur base d'un projet de plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier » qui concernerait directement ces terrains et ce après son entrée en procédure¹⁶ le cas échéant. Les participations de l'Etat en vue de l'acquisition de tels terrains seraient ainsi, dans l'affirmative, conditionnées à la disponibilité d'un projet de plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier ». Or, ceci voudrait dire dans la pratique que les autorités disposeraient seulement d'un laps de temps limité pour participer ponctuellement à l'acquisition de telles surfaces classées en zone verte.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la proposition de loi sous avis.

RMX/DJI

¹⁶ C'est-à-dire la procédure d'adoption telle que prévue par l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.