



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

Projet No 44/2019-1

12 novembre 2019

Fonds spécial de soutien au développement du logement

Texte du projet

Projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Informations techniques :

No du projet :	44//2019
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère du Logement
Commission :	Commission « Affaires sociales, sécurité et santé au travail et environnement »

.... Procedure consultative



Projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

- I. Exposé des motifs
- II. Texte du projet de loi
- III. Commentaire des articles
- IV. Fiche financière
- V. Fiche d'évaluation d'impact

I. Exposé des motifs

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit, dans le cadre des aides à la construction d'ensembles, des participations financières étatiques lorsque des promoteurs réalisent des projets de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Pour honorer ses engagements et assurer ainsi des investissements pluriannuels, l'Etat dispose de crédits par le biais d'une vingtaine d'articles budgétaires prévus dans la loi budgétaire.

Or, une partie des crédits mis à disposition tombe régulièrement en économie. A titre d'illustration, le budget total destiné aux aides à la construction d'ensembles s'élevait à un peu plus de 471 millions d'euros entre 2010 et 2018, alors que les dépenses sur ce même laps de temps atteignaient environ 316,2 millions d'euros. Seul 67% des crédits ont donc pu être consommés (154,9 millions d'euros tombés en économie ces neuf dernières années).

Cet important décalage entre le budget voté et les dépenses effectives s'explique par le fait que l'annualité de la loi budgétaire n'est guère compatible avec la construction de logements qui s'étale sur plusieurs exercices budgétaires. En effet, un projet de construction de logements prend, selon la complexité, entre 3 et 10 années depuis sa planification jusqu'à la remise des clés des logements réalisés. Le montant des crédits tombés en économie ne correspond dès lors pas à des projets non mis en œuvre, mais plutôt à des budgets qui ont dû être reportés et votés pour l'exercice suivant suite à des retards pris par rapport à ce qui avait été initialement planifié.

En effet, le secteur de la construction est tributaire de beaucoup d'éléments qui ont pour conséquence que de nombreux projets qui doivent être engagés ne peuvent être achevés dans les délais prévus. Ainsi, lors de la planification de leurs projets, les promoteurs doivent partir d'un certain nombre d'hypothèses

qui rendent difficile la détermination des enveloppes budgétaires annuelles qui elles correspondent aux dépenses effectives selon l'avancement desdits projets. En outre, les travaux risquent souvent d'être retardés selon les aléas des chantiers (durée des procédures d'autorisation, intempéries, faillites ou autres imprévus).

La politique du logement est l'une des priorités du Gouvernement et il est essentiel d'augmenter de façon substantielle l'offre de logements abordables, notamment destinés à la location, afin de venir en aide aux ménages ayant les revenus les plus modestes.

Partant, le présent projet de loi a pour objectif la création d'un fonds spécial de financement dédié à la création de logements abordables à travers les aides à la pierre prévues dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Un tel outil de gestion budgétaire permettra d'atténuer en partie les contraintes découlant du principe de l'annualité de la loi budgétaire à l'instar d'autres fonds de financement dont les crédits mis à disposition visent à financer un investissement indirect de l'Etat portant sur plusieurs exercices. Il convient dans ce contexte de citer comme exemples le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales ou le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

De plus, le fonds spécial peut intervenir dans l'acquisition de terrains en vue de la création de logements, ainsi que dans l'assainissement et la viabilisation de terrains dans l'objectif d'y construire à terme des logements. Le fonds a également pour mission l'amélioration de l'habitat en général en vue de contribuer aux objectifs du développement durable et peut accomplir toute autre mission en rapport avec des projets de logements d'intérêt général lui confiés par le Gouvernement en conseil.

Afin de garantir la base législative des dépenses du fonds à créer, il est prévu de l'alimenter par les dotations budgétaires annuelles et accessoirement par les remboursements effectués à l'Etat des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le fonds spécial sera géré dans le respect des articles 76 et 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Enfin, ce nouveau fonds apportera une plus grande transparence vis-à-vis de la Chambre des Députés. La remise annuelle par le ministre ayant le Logement dans ses attributions d'un rapport sur le fonctionnement et les dépenses du fonds spécial, se basant sur les données du fonds, assurera une vue d'ensemble sur l'évolution de la mise en œuvre des différents projets de constructions d'ensembles pour lesquels l'Etat a pris des engagements financiers sur base des dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Ce rapport présentera également une analyse des dépenses de l'exercice écoulé et un planning indicatif des futurs projets ainsi que des engagements et dépenses de l'Etat.

II. Texte du projet de loi

Art. 1^{er}. Création du fonds

Il est créé un « Fonds spécial de soutien au développement du logement » ci-après dénommé le « fonds ».

Le fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après dénommé « le ministre ».

Art. 2. Mission du fonds

Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière dans les domaines suivants :

1. la construction d'ensembles de logements au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
2. la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;
3. la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;
4. l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;
5. d'autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général lui confiées par le Gouvernement en conseil.

Art. 3. Intervention du fonds

Sauf décision motivée du Gouvernement en conseil, le fonds peut intervenir dans le financement:

1. de l'acquisition de terrains ;
2. de l'aménagement de terrains à bâtir, y compris la démolition éventuelle de bâtisses existantes, l'assainissement et la stabilisation de terrains dans le sens horizontal et vertical afin de pouvoir y effectuer des travaux de fondation ;
3. de l'installation de voiries, de canalisations, de conduites d'eau, de gaz, d'électricité, de télécommunication ;
4. de toutes autres infrastructures techniques nécessaires à l'aménagement de logements et tous les frais liés à des contraintes ou prescriptions techniques, urbanistiques, culturelles ou environnementales devant être exposés pour obtenir la délivrance de l'ensemble des autorisations administratives nécessaires pour la réalisation des projets de construction d'ensembles ;
5. des charges d'intérêt liées au préfinancement des projets de construction ;
6. de la construction de logements locatifs ;
7. de l'acquisition, la rénovation et la transformation de logements existants ;
8. de la construction de foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile ;
9. de la construction de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire ;
10. de l'aménagement des places de jeux et d'espaces verts ;
11. des frais exceptionnels relatifs à l'assainissement et à la viabilisation de nouveaux quartiers d'habitation ayant été déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.

Art. 4. Alimentation du fonds

Le fonds est alimenté :

1. par des dotations budgétaires annuelles ;

2. par les remboursements effectués à l'Etat des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Les sommes dont question au point 2 sont portées directement en recette au fonds.

Art. 5. Rapport à la Chambre des Députés

Le ministre soumet annuellement à la Chambre des Députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du fonds, ainsi qu'un programme pluriannuel des dépenses du fonds tenant compte des besoins de logements et des projets soumis par les promoteurs.

Art. 6. Dispositions budgétaires

- (1) A l'entrée en vigueur de la présente loi, sont portés à zéro les crédits inscrits aux articles budgétaires de la loi du xxx concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 énumérés ci-après :

- a) 15.0.31.000,
- b) 15.0.31.030,
- c) 15.0.32.001,
- d) 15.0.32.010,
- e) 15.0.33.001,
- f) 15.0.43.000,
- g) 15.0.43.001,
- h) 45.0.51.000,
- i) 45.0.51.001,
- j) 45.0.51.002,
- k) 45.0.51.003,
- l) 45.0.51.006,
- m) 45.0.51.040,
- n) 45.0.51.041,
- o) 45.0.51.042,
- p) 45.0.51.043,
- q) 45.0.52.000,
- r) 45.0.63.002,
- s) 45.0.63.004,
- t) 45.0.63.005,
- u) 45.0.71.010.

Les crédits susmentionnés sont dès lors supprimés.

- (2) Le montant du crédit inscrit à l'article budgétaire 45.0.93.000 de la même loi est porté à un montant équivalent à la somme des crédits des articles budgétaires énumérés ci-dessus, déduction faite de toute dépense qui aura été effectuée à charge de l'exercice budgétaire 2020.

Art. 7. Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

L'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est remplacé par le texte suivant :

« Art. 19 Un règlement grand-ducal fixe les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat, les droits et obligations du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'Etat. ».

Art. 8. Entrée en vigueur

La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} avril 2020.

III. Commentaire des articles

Art. 1^{er}

Par cet article, il est créé un fonds spécial qui est placé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions.

Art. 2

Cet article fait l'énumération des différentes missions du fonds. Celles-ci ont comme dénominateur commun des projets ayant pour objet d'augmenter l'offre en logements abordables.

D'abord, il est rappelé que le fonds a pour mission le financement des projets de constructions d'ensembles au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Conformément au programme gouvernemental, le Ministère du Logement est en train d'élaborer à plusieurs égards des adaptations aux dispositions des aides à la pierre telles qu'elles sont prévues dans la loi modifiée du 25 février 1979. Il y a cependant lieu de noter que ces adaptations ne devraient pas avoir d'impact ni sur l'utilité, ni sur le fonctionnement du fonds mis en place par le présent projet de loi.

Le fonds peut également intervenir dans l'acquisition de terrains en vue de la création d'une réserve foncière destinée à la création de logements ainsi que dans l'assainissement des friches industrielles dans l'objectif d'y construire à terme des logements. Pour assurer la cohérence de la politique d'acquisition de l'Etat, notamment au niveau des prix, ces interventions se feront en étroite concertation avec le comité d'acquisition du Ministère des Finances.

Le fonds peut en outre aider à l'amélioration de l'habitat en général en vue de contribuer aux objectifs du développement durable.

Enfin, le fonds peut être appelé à intervenir dans le financement d'autres missions en rapport avec des projets de logements sur décision du Gouvernement en conseil. Il s'agit notamment des frais extraordinaires relatifs à l'assainissement et à la viabilisation de quartiers d'habitation qui se situent sur les friches industrielles ou sur des sites présentant des contraintes topographiques ou techniques particulières et dont l'envergure est telle qu'ils ne peuvent être intégrés dans les prix de vente des logements subventionnés ou au coût de réalisation des logements locatifs subventionnés. Les frais éligibles doivent toutefois être liés à la réalisation de projets de logements déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.

Art. 3

A cet article, il est procédé à la définition du champ d'intervention du fonds qui se base principalement sur les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. D'autres mesures en relation avec le logement pourraient néanmoins être attribuées par le Gouvernement en conseil selon les dispositions légales en vigueur.

Art. 4

Le fonds sera alimenté par des dotations budgétaires annuelles et par les remboursements à l'Etat de participations financières indûment versées. Dans un souci de simplification administrative, il est prévu

que ces remboursements soient directement versés au fonds, afin d'éviter aux services administratifs concernés de les réclamer auprès de la Trésorerie de l'Etat.

Art. 5

Par souci de transparence à l'égard de la Chambre des Députés, le ministre soumettra un certain nombre de documents portant sur le fonctionnement, l'activité et les dépenses du fonds.

Autant le vote du budget annuel que la présentation du rapport annuel permettront à la Chambre des Députés d'assurer un suivi régulier et documenté de la mise en œuvre des projets financés par la dotation budgétaire du fonds.

Art. 6

Cet article définit les crédits budgétaires qui doivent être intégrés au futur fonds. Le montant du crédit budgétaire destiné à alimenter le fonds spécial qui fait l'objet du présent projet de loi équivaut au total des crédits des articles budgétaires énumérés pour l'exercice 2020, déduction faite de toute dépense qui aurait été exécutée avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il est cependant prévu de gérer l'intégralité du budget alloué aux aides à la pierre pour l'année 2020 par l'intermédiaire du fonds spécial créé par le présent projet de loi et de ne prendre aucun engagement à charge du budget de l'année 2020 avant l'entrée en vigueur du fonds spécial, c'est-à-dire le 1^{er} avril 2020. Il est à noter que cette période coïncide avec la période complémentaire relative au paiement des dépenses, conformément à l'article 9 (2) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. La période de transition entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 mars 2020 sera indispensable à la préparation opérationnelle du basculement de la comptabilité du système de loi budgétaire existant vers le nouveau fonds.

Il en découle également que les ordonnances impactant l'exercice budgétaire 2019 ne pourront être comptabilisées que jusqu'au 28 février 2020. En d'autres termes, au courant du mois de mars, aucune subvention relative aux aides à la pierre ne sera versée, ceci afin de permettre une transition sans faille vers le nouveau système comptable du fonds spécial.

Art. 7

Par cet article, il est procédé à la modification de l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En effet, par la création de ce fonds, l'établissement d'un programme annuel ou pluriannuel tel que prévu dans la loi susmentionnée est devenu superfétatoire, ledit fonds devant déjà disposer d'un programme pluriannuel.

Art. 8

Cet article détermine la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Au vu de ce qui a été décrit dans le commentaire de l'article 6, la date proposée pour l'entrée en vigueur du présent projet de loi n'est pas le 1^{er} janvier 2020, mais le 1^{er} avril 2020.

IV. Fiche financière

Le présent projet de loi n'a pas d'impact financier sur le budget de l'Etat.

V. Fiche d'évaluation d'impact



FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Avant-projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
Ministère initiateur :	Ministère du logement
Auteur(s) :	Tania FERNANDES
Téléphone :	247 84814
Courriel :	tania.fernandes@ml.etat.lu
Objectif(s) du projet :	création d'un fonds spécial de soutien au développement du logement permettant le subventionnement de projets de logements
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)(s)	Ministère des Finances
Date :	04/10/2019



Mieux légiférer

1 Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

Remarques / Observations :

2 Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales :

Oui Non

- Citoyens :

Oui Non

- Administrations :

Oui Non

3 Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a. ¹
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Remarques / Observations :

¹ N.a. : non applicable.

4 Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ?

Oui Non

Remarques / Observations :

5 Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non

Remarques / Observations :



6

Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?)

Oui Non

Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ?
(nombre de destinataires x
coût administratif par destinataire)

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

7

a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ?

Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ?

Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

8

Le projet prévoit-il :

- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
- des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.

9

Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ?

Oui Non N.a.

Si oui, laquelle :

10

En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ?

Oui Non N.a.



Sinon, pourquoi ?

11

Le projet contribue-t-il en général à une :

a) simplification administrative, et/ou à une

Oui Non

b) amélioration de la qualité réglementaire ?

Oui Non

Remarques / Observations :

la nouvelle procédure permettra aux bénéficiaires de toucher plus rapidement les aides à la pierre dues

12

Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ?

Oui Non N.a.

13

Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)

Oui Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

développement SAP spécifique et migration du système "loi budgétaire" vers le système "fonds spécial"
délai fixé au 1er avril 2020

14

Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ?

Oui Non N.a.

Si oui, lequel ?

formation sur la procédure de traitement et suivi budgétaire (engagements et ordonnancements) dans une optique de fonds spécial

Remarques / Observations :



Egalité des chances

15

Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez
de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez pourquoi :

l'avant-projet de loi prévoit uniquement un ajustement technico-budgétaire sans incidence sur l'égalité entre femmes et hommes

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez
de quelle manière :

16

Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.

Si oui, expliquez
de quelle manière :

Directive « services »

17

Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

18

Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)