CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG

AVIS

Avis III/59/2020 19 octobre 2020

Pacte logement 2

relatif au

Projet de loi 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 du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

Par lettre en date du 6 août 2020, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

Table des matières

1. Introduction 3
2. Le « logement abordable » 5
3. La participation financière 7
   3.1. Les conditions d'éligibilité et la détermination de l'envergure de la participation financière étatique 7
   3.2. Les modalités de paiement des participations financières 8
4. La modification de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain 9
   4.1. Un changement de paradigme 9
   4.2. L'ampleur insuffisante des transferts de logements abordables envers les communes 10
   4.3. Pour une forte limitation des ventes à prix abordable au profit du logement public locatif 11
5. Une participation qui reste facultative – le point faible du Pacte Logement 2.0 ? 13
6. Pour une réforme du droit de préemption 16
7. Conclusion 18
8. Sources 20

Graphiques

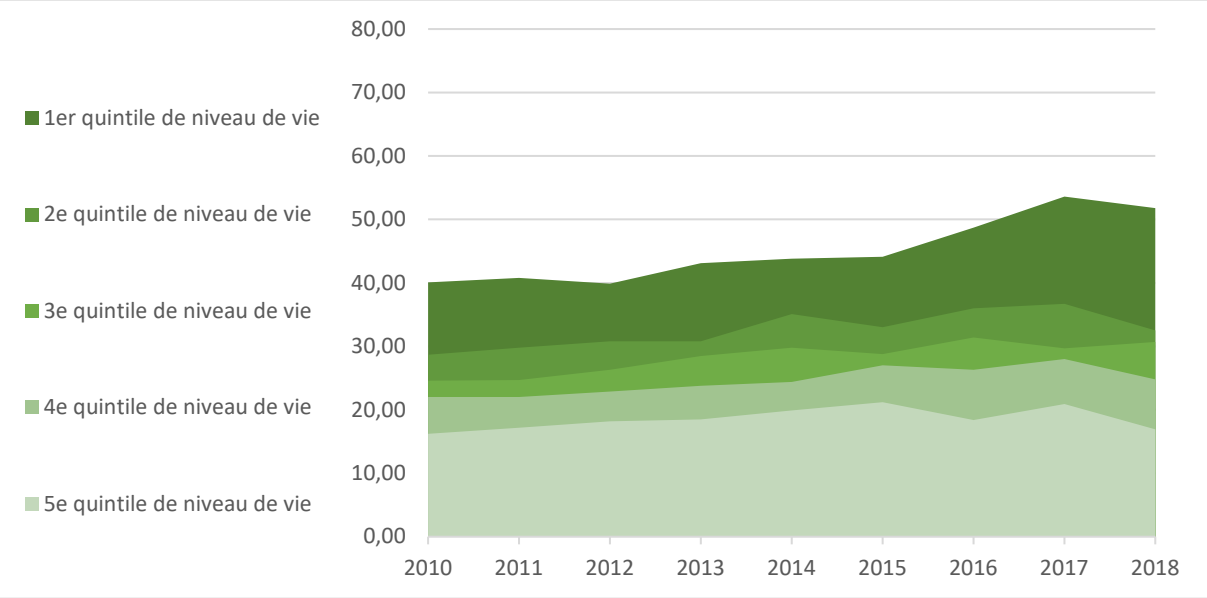
Graphique 1 : Évolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %) 3
Graphique 2 : Évolution de la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% entre 2010 et 2018 selon le niveau de vie (en %) 4
Graphique 3 : Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017) 5
Graphique 4 : Les seuils de déclenchement de la procédure de transfert de logements abordables au profit des communes 10
Graphique 5 : La localisation géographique des logements abordables (et actuellement conventionnés et apparaissant dans les encours du Fonds spécial au développement du logement) (2020) 14
Graphique 6 : La localisation géographique des logements actuellement en cours de réalisation et conventionnés par les communes (2020) 15

1. Introduction

Dans le cadre de leur Note n°25[1] publiée en juin 2020, les chercheurs de l'Observatoire de l'habitat ont analysé entre autres l'évolution du taux d'effort des locataires et des propriétaires qui remboursent un emprunt.

Les chercheurs révèlent que ces taux d'effort – qui mesurent le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible du ménage – ont suivi une trajectoire haussière vertigineuse sur les dernières années et ceci notamment dans le cas des ménages plus modestes à niveau de vie inférieur.
Ainsi, le taux d'effort moyen des locataires appartenant au 1er quintile de niveau de vie est passé de 40,1% en 2010 à 51,8% en 2018. D'une manière presque identique, le taux d'effort moyen des propriétaires avec emprunt du 1er quintile est passé de 40,4% à 50,2% sur la même période.[2]

Graphique 1 : Évolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %)

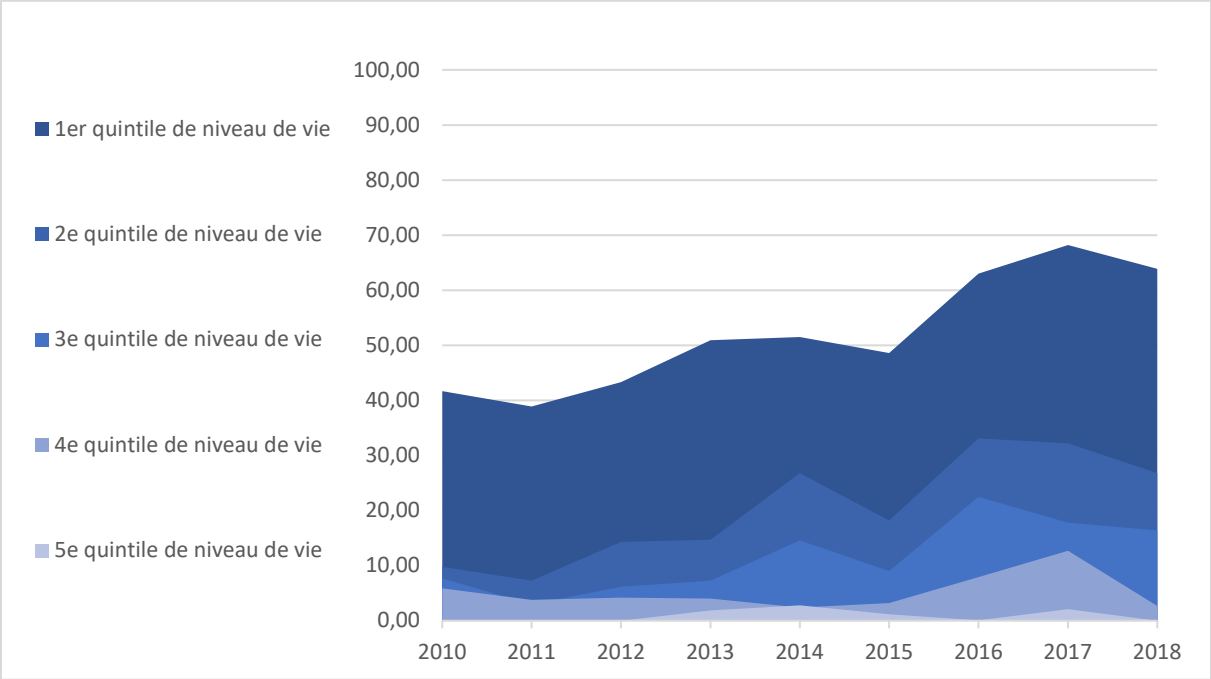


Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

En plus, la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% (surcharge financière liée au logement) a augmenté fortement entre 2010 et 2018 et ceci notamment pour les ménages les plus vulnérables du 1er quintile (de 41,7% en 2010 à 63,9% en 2018)[3].

[1] 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 », 25 (Luxembourg, juillet 2020).
[2] L'Observatoire de l'habitat, 6.
[3] L'Observatoire de l'habitat, 13.

Graphique 2 : Évolution de la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% entre 2010 et 2018 selon le niveau de vie (en %)



Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

En raison de cette hausse fulgurante des taux d'effort des locataires ainsi que des propriétaires avec un emprunt notamment dans les quintiles inférieurs de niveau de vie, il est évident que la demande des ménages modestes pour des logements abordables et subventionnés (vente et location) – qui se trouve déjà à un niveau élevé – augmentera davantage au futur. Cette crise du droit au logement est probablement le défi social primaire d'aujourd'hui et nécessite par conséquent une intervention plus ambitieuse et courageuse non seulement de la part de l'État, mais notamment aussi de la part des communes !

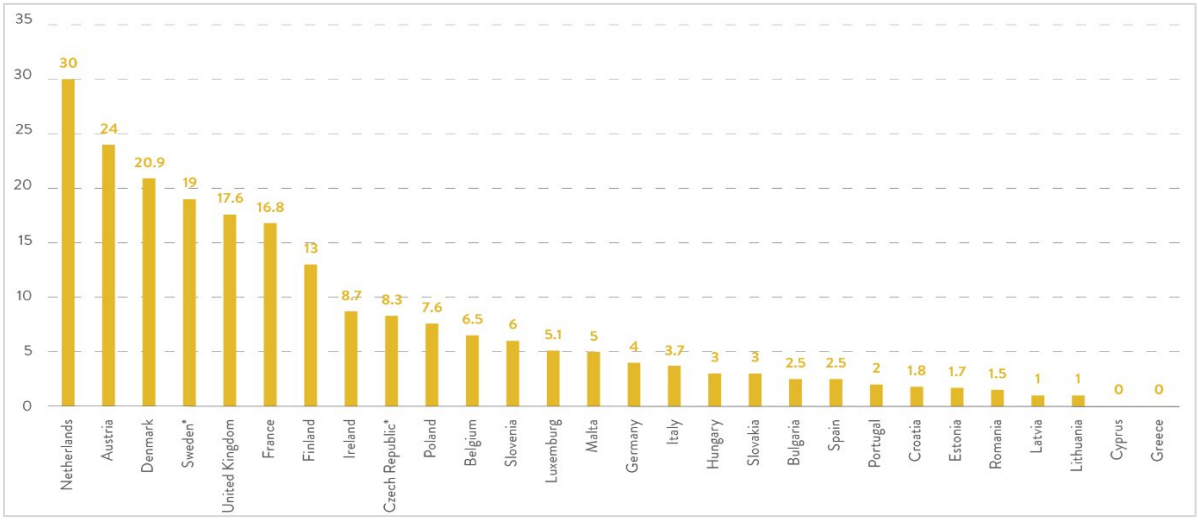
Toutefois, face à l'envergure de ce défi social et de la demande publique, l'inventaire de logements abordables en possession de l'État et des communes reste limité, voire décevant et, en conséquence, les possibilités de ces dernières de devenir un « Big Player » et de jouer un rôle important sur le marché immobilier afin d'atténuer la flambée inquiétante des prix immobiliers et des loyers restent réduites.

Dans ce contexte, la Chambre des salariés (CSL) s'est prononcée à maintes reprises en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires. Eu égard au taux relativement faible de logements sociaux locatifs (voir graphique ci-dessous), il faudrait prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 18,7% (2017)[4] le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait à peu près la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté (ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60% de la médiane).

D'après l'Union sociale pour l'habitat, le Luxembourg aurait une proportion de 5,1% de logements sociaux. D'autres sources donnent une proportion encore largement inférieure. Ainsi, la Cour des comptes du Luxembourg se réfère à l'OCDE. Selon les chiffres de la base de données de cette organisation internationale, *« le Luxembourg se situe avec 1,6% de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1%. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7% de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9% de logements sociaux locatifs »*[5].

[4] Chambre des salariés (CSL), « Panorama social 2019 - N°1 », Série dialogue analyse (Luxembourg, avril 2019), 28-29.
[5] Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, p. 24

Graphique 3 : Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)



Source : *Housing Europe*, Le logement social dans l'Union européenne ; Union sociale pour l'habitat ; Bruxelles. Note : *pour la Suède et la République tchèque, les données concernent l'ensemble des logements municipaux, et non seulement les logements sociaux.

Au vu de l'évolution du stock de logements abordables des communes sur la dernière décennie, il s'est avéré que la législation actuelle ne fournit ni les instruments légaux, ni les moyens financiers ciblés qui sont cependant nécessaires pour inciter celles-ci à intervenir dans la construction et la constitution d'un tel stock.

Ceci est notamment le cas pour la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

À travers le projet de loi sous rubrique, les auteurs tiennent à rectifier ces défauts.

Ainsi, *« l'objectif principal du nouveau Pacte logement 2.0 est dès lors de soutenir les communes comme partenaire central du gouvernement dans le développement du parc de logements, notamment celui des logements abordables »*[6].

Vu que la CSL est convaincue que, en raison du déséquilibre profond entre le poids de la propriété immobilière privée par rapport à celle des institutions publiques, qui dynamise actuellement la crise du droit au logement, le gouvernement et les communes devraient, pendant les prochaines années et décennies, mobiliser davantage de ressources pour faire évoluer leur parc résidentiel locatif[7], elle salue les avances des auteurs du projet de loi sous avis.

2. Le « logement abordable »

Avant de présenter son avis quant aux propositions des auteurs du Pacte logement 2.0, la CSL tient à faire quelques remarques préliminaires liées au sujet du logement abordable.

D'une manière générale, en ce qui concerne le terme en soi, il a été avancé à maintes occasions par différentes institutions, dont tout récemment l'Observatoire de l'habitat dans le cadre de sa Note n° 26[8], qu'il manque toujours une définition claire des termes liés au logement subventionné – logement « à coût modéré », « abordable » ou « social ».

[6] Ministère du Logement, « Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables » (2020), 1.
[7] Chambre des salariés (CSL), « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020, 25, https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b.
[8] L'Observatoire de l'habitat, « Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels », 26 (Luxembourg, juin 2020).

Par conséquent, la CSL plaide pour une clarification et une unification de ces termes.

Dans ce contexte, notre Chambre salue le fait que les auteurs du projet ici sous avis aient au moins clarifié les conditions d'éligibilité à un « logement abordable » afin d'éviter que les logements concernés soient occupés par des personnes n'ayant pas vraiment besoin d'une aide publique, respectivement se retrouvent sur le marché privé à valeur marchande.

Ainsi, le nouvel article 29bis (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain clarifie que *« Par logements abordables, on entend au présent article, les logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979. »* [9]

S'il s'agit sans doute d'une clarification importante, notre Chambre se demande si les dispositions de la loi précitée du 25 février 1979 et la population cible des logements subventionnés définie selon les critères d'éligibilité (revenu par composition de ménage, etc.) sont encore en ligne avec la réalité du marché immobilier et locatif actuel ainsi qu'avec les besoins réels des ménages sur un marché immobilier surchauffé.

Au vu de l'évolution du taux d'effort moyen des locataires par quintile de niveau de vie (introduction), ou encore l'évolution du taux d'effort des propriétaires immobiliers avec emprunt, il appert évident que non seulement les ménages les plus vulnérables d'un point de vue financier sont touchés par la crise du droit au logement, mais également des ménages à niveau de vie plus élevé (2ème et 3ème quintile).

En plus, il se pose la question si l'intervention des communes dans le marché immobilier devrait se limiter au logement « abordable » ou « locatif social » ou si, au contraire, les communes devraient envisager de devenir réellement un « Big Player » afin de concurrencer avec les acteurs du marché privé sur tous les niveaux et d'ouvrir le logement public communal à une plus grande partie de la population.

Ainsi, on remarque que de plus en plus de personnes qui ne font pas partie des ménages les plus défavorisés d'un point de vue financier– notamment des jeunes professionnels et des jeunes familles – sont à la fois touchées par la crise du droit au logement et intéressées à louer un bien auprès d'une institution communale. Toutefois, selon les dispositions actuelles, celles-ci sont généralement exclues du champ d'application du « logement locatif social » ou du « logement abordable ».

Or, on pourrait facilement imaginer d'autres approches à l'image de certaines villes européennes dont notamment Vienne où le logement locatif communal n'est pas limité qu'aux ménages les moins aisés et ou même des citoyens à revenu plus élevé peuvent accéder à un logement communal locatif (évidemment, le loyer à céder à la commune prend en compte le revenu plus élevé de de ces locataires, mais il reste toujours inférieur aux loyers pratiqués sur le marché locatif privé).

Dans ce contexte, l'Observatoire de l'habitat a récemment proposé de créer un nouveau sous segment appelé « logement locatif intermédiaire » qui pourrait compléter l'offre locative existante au Luxembourg.

L'objectif de ce segment serait de *« répondre aux besoins des familles (en particulier des 36-45) ans et des jeunes (<35) ans dont les revenus sont trop élevés pour être prioritaires pour un logement locatif social mais chez qui la mise de départ ou le revenu est insuffisant pour contracter un prêt hypothécaire. »*[10] Évidemment, on pourrait choisir de définir la population cible d'un tel segment différemment et ceci d'autant plus vu que l'objectif de devenir propriétaire immobilier est devenu aujourd'hui de toute façon irréaliste pour nombreux ménages et que, en plus, nombreux jeunes sont réticents pour différentes raisons (flexibilité, etc.) à l'idée de s'endetter sur plusieurs décennies à taux d'effort irréaliste.

[9] Ministère du Logement, Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, 10.
[10] L'Observatoire de l'habitat, « Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels », 35.

Si notre Chambre est consciente du fait que le développement du logement abordable public au Luxembourg n'est actuellement qu'en stade embryonnaire et que la situation de départ n'est pas comparable avec celle de Vienne, la CSL est d'autant plus convaincue qu'une intervention massive et des investissements d'envergure de la part des communes dans la construction de logements communaux (non seulement dans le logement social) sont la condition sine qua non d'une lutte efficace contre la flambée des loyers. Évidemment, à court terme, les ménages les plus vulnérables doivent être aidés prioritairement. Toutefois, il faut se demander si au moins à moyen terme, l'intervention des communes ne devrait pas aller au-delà du « logement social » et si la réforme ici sous avis ne pourrait pas constituer un premier pas dans cette direction.

Or, face à la dimension et à l'urgence de ce défi, les modifications proposées par le projet de loi ici sous avis et critiquées ci-dessous sont insuffisantes. Un Pacte Logement 2.0 amplement plus ambitieux et contraignant pourrait être un instrument par excellence pour faire des communes un « Big Player » qui peut concurrencer avec les grands propriétaires et promoteurs immobiliers qui dictent actuellement l'évolution des prix et des loyers.

3. La participation financière

3.1. Les conditions d'éligibilité et la détermination de l'envergure de la participation financière étatique

Selon le Pacte logement 1.0, l'enveloppe maximale des participations financières était calculée en fonction de la croissance démographique d'une commune. Or, cette approche s'est avérée ineffective et inapte à stimuler la réalisation des objectifs de ladite loi. Ainsi, nombreuses communes ont laissé le marché privé librement décider sur la croissance démographique (évidemment, avec l'accord administratif des communes) et n'ont utilisé la participation financière de l'État que pour la construction d'infrastructures ou d'équipements collectifs.

Par conséquent, les auteurs tiennent à réformer la loi afin de mieux stimuler la réalisation de logements abordables : *« L'enveloppe maximale des participations financière accordées aux communes est calculée en fonction du nombre de logements abordables crées sur le territoire de la commune et bénéficiant d'une participation financière de la part du Ministère du Logement (y compris les logements gérés à travers le régime de la gestion locative sociale). »*[11]

Ainsi, il est attribué pour chaque logement abordable additionnel construit ou acquis entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2021 et se trouvant sur le territoire de la commune un montant de 10.000 euros. Par après, pour chaque logement abordable créé après le 1er janvier 2022, la commune respective reçoit un montant de 19.000 euros.

La CSL soutient pleinement cette modification qui constitue un changement de paradigme important et hautement nécessaire. La connexion directe entre le nombre de logements abordables créés et le niveau de la dotation financière devrait sans aucun doute stimuler la création de tels logements dans toutes les communes qui veulent profiter financièrement du Pacte Logement 2.0.

Toutefois, notre Chambre se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir également une dotation unique par commune participante pour chaque logement abordable se situant actuellement déjà sur leur territoire (ou, mieux encore, qui a été créé sur la période du Pacte logement 1.0). À travers cette dotation unique, on pourrait récompenser les communes qui se sont déjà engagées au passé dans la création ou le maintien en propriété communale de logements abordables contrairement aux communes qui ont dévié toutes les participations financières résultant du Pacte logement 1.0 vers la création d'infrastructures ou qui ont mis la majorité, voire la totalité des logements abordables créés en vente sur le marché privé.

Par ailleurs, notre Chambre soutient également les auteurs dans leur objectif de stimuler le succès du régime de la gestion locative sociale – qui est à nos yeux un instrument important pour motiver les propriétaires privés à participer à la création de logements

[11] Ministère du Logement, Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, 3.

abordables – à travers une dotation annuelle de 2.500 euros par logement au profit de la commune.

3.2. Les modalités de paiement des participations financières

Tandis que l'objectif principal du Pacte Logement 1.0 était l'augmentation de l'offre de logements abordables, au vu du dernier monitoring, il appert que les participations financières étaient notamment investies dans des projets infrastructurels et des équipements collectifs. Ainsi, *« sur les 380 millions d'euros distribués aux communes jusqu'en 2017, 37% ont servi à la construction d'écoles fondamentales, 22% à la construction de maisons relais ou de crèches, 12% à des infrastructures sportives ou culturelles, 10% à des infrastructures en relation avec l'eau et l'électricité »*[12] et contrairement à l'objectif des logements abordables, *« seuls 2,2% des dépenses ont soutenu directement la création de logements »*[13].

Pour remédier à cette faille du Pacte Logement 1.0, les auteurs proposent que les participations financières *« doivent avoir comme visée la réalisation des objectifs du Pacte Logement et se situer dans une des trois catégories suivantes »*[14] :

1) Une participation financière **ne pouvant dépasser 50%** de la dotation financière totale peut être dédiée à « l'Acquisition d'immeubles et projet d'équipements publics et collectifs » ;
2) Une participation financière **ne pouvant dépasser 50%** de la dotation financière totale peut être dédiée à la catégorie « Cadre de vie et rénovation urbaine » ;
3) Et au moins 25% de la dotation financière totale doivent **obligatoirement** être dédiés à la catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales ».

Tandis que ce système incite les communes, contrairement au Pacte Logement 1.0, à répartir leur dotation financière de manière plus équilibrée parmi différents projets, force est de constater qu'il s'agit toutefois d'une réforme peu ambitieuse. Ainsi, à part des 25% qui doivent obligatoirement être investis dans la catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales », le reste peut être réparti entre différents projets notamment de nature infrastructurelle et on peut même facilement imaginer des cas théoriques dans lesquels aucune partie de la participation financière est dédiée spécifiquement au logement abordable (tandis que la création de logements abordables est l'objectif principal de la loi).

Ainsi, parmi les 75% dont les communes peuvent « librement » disposer, on pourrait par exemple investir 40% dans différentes « infrastructures sportives et culturelles » (Catégorie 1) et 35% dans le « réaménagement d'espaces publics » (Catégorie 2) sans que la moindre partie soit utilisée pour l'acquisition ou la construction de logements abordables. **Tandis qu'il s'agit évidemment d'investissements nécessaires qui constituent une plus-value pour les citoyens, il semble, à nos yeux, quand-même assez douteux que la règlementation de l'utilisation des participations financières soit en nette contradiction avec l'objectif principal de la loi.**

Mieux vaudrait fixer un taux de pourcentage qui doit être obligatoirement investi dans l'acquisition respectivement la construction ou la rénovation de logements abordables. Si non, on risque que certaines communes dédient une fois de plus l'intégralité des participations financières à des projets infrastructurels et qu'on se retrouve dans la même situation qu'avec le Pacte logement 1.0. **Aux yeux de la CSL, cette modification n'est pas assez ambitieuse vu l'imminence de la crise du droit au logement.**

[12] Ministère du Logement, 1.
[13] Ministère du Logement, 1.
[14] Ministère du Logement, 8.

4. La modification de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain

4.1. Un changement de paradigme

La modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain constitue sans aucun doute le deuxième point fort de cette réforme.

Afin d'augmenter l'offre de logements à coût modéré, l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de ladite loi prévoie actuellement que, lors de la réalisation d'un Plan d'aménagement particulier (PAP) ayant une surface brute supérieure à 1 hectare, voire prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10% de la surface construite brute sont à dédier au logement à coût modéré.

Toutefois, selon les auteurs, *« la pratique a pu démontrer que de tels logements se retrouvent généralement, à court ou à moyen terme, aux prix usuels sur le marché immobilier et ne remplissent pas l'objectif principal leur attribué. »*[15]

Pour lutter contre le résultat décevant de cette disposition, les auteurs proposent un véritable changement de paradigme. Ainsi, il est proposé dans un tel cas qu'un certain pourcentage de la surface à construire brute maximale, calculé en fonction de l'envergure du projet, soit non seulement réservé à la création de logements abordables, mais également cédé directement à la commune responsable pour le territoire. **Vu que notre Chambre est d'avis que la constitution d'un stock de logements publics est indispensable pour lutter contre la crise immobilière, cette modification reçoit logiquement notre plein soutien.**

En plus, la CSL salue amplement le fait que l'article 29bis, paragraphe 6 prévoit que la cession des logements abordables au profit de la commune s'opère à une valeur fixée qu'après le prix de réalisation effectif des logements abordables sans prendre en compte une éventuelle plus-value pour le promoteur privé.

Toutefois, notre Chambre regrette fortement que les auteurs proposent que le Conseil communal respectif pourra renoncer à la cession des logements abordables au profit de la commune. Si, par après, l'État renonce également à la cession, c'est une fois de plus le promoteur privé qui peut soit céder, soit louer le logement à une personne éligible aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979.

Or, même si les conditions et les prix de vente ou de location doivent être arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire privé, notre Chambre se demande si cette approche ne risque pas une fois de plus que :

1) Des communes refusent intégralement d'investir dans un stock de logements abordables ce qui devrait constituer aujourd'hui sans doute une responsabilité publique;
2) Les conventions entre communes et promoteurs ne soient pas assez contraignantes et que les biens se retrouvent une fois de plus sur le marché privé à prix ou à loyers excessifs.

Vu que la CSL est convaincue que les communes ont une responsabilité de s'engager dans la création d'un stock de logements communaux abordables qui est, à nos yeux, un moyen central pour lutter contre la crise du logement et l'explosion des prix, nous sommes d'avis que la réforme devrait être plus contraignante envers les communes et ceci d'autant plus que la réglementation proposée semble être en contradiction avec l'objectif primaire du Pacte Logement 2.0. Tandis que notre Chambre est consciente du fait que la gérance de ce stock risque de constituer une charge importante pour nombreuses communes, nous sommes convaincus que la création d'un service « logement » et une intervention obligatoire de la commune dans cette matière devraient aujourd'hui faire partie de la responsabilité communale. Dans le pire des cas, l'État devrait obligatoirement acquérir les logements en question afin d'éviter qu'ils se retrouvent une fois de plus sur le marché privé et que les problèmes bien connus du Pacte Logement 1.0 réapparaissent !

[15] Ministère du Logement, 21.

4.2. L'ampleur insuffisante des transferts de logements abordables envers les communes

Les auteurs proposent de fixer les seuils de déclenchement de la procédure de transfert de propriété des logements abordables en fonction de différents facteurs.

Ainsi, pour un PAP qui couvre des fonds qui faisaient déjà partie d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation avant le 1er janvier 2022, les auteurs proposent de différencier entre deux cas :

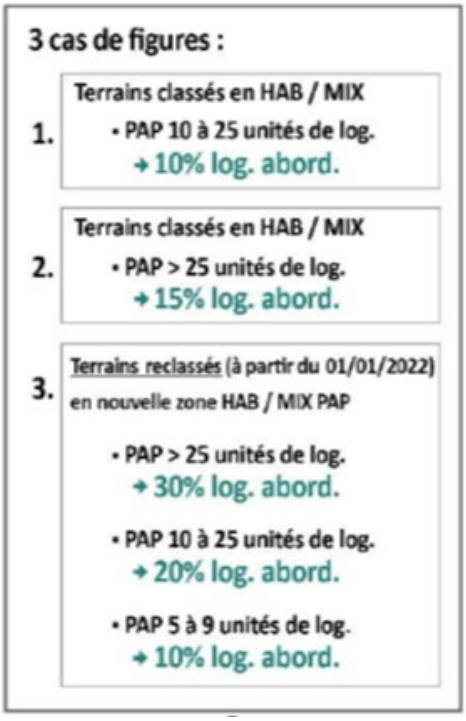
1) Pour un PAP prévoyant **entre 10 et 25 unités**, au moins **10 %** de la surface brute doivent être dédiés au logement abordable ;

2) Pour un PAP prévoyant un nombre **supérieur à 25 unités**, au moins **15 %** de la surface brute doivent être dédiés au logement abordable.

Pour des PAP qui couvrent des *« fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation, en une zone dédiée prioritairement à l'habitation par une modification du plan d'aménagement général qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2022 »*[16], il est proposé de fixer les seuils de déclenchement de la manière suivante :

1) **10%** si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements entre **5 et 9 unités** ;
2) **20%** si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements **entre 10 et 25 unités** ;
3) **30%** si le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit un nombre de logements **supérieur à 25 unités**.

Graphique 4 : Les seuils de déclenchement de la procédure de transfert de logements abordables au profit des communes



Source et Graphique : Ministère du Logement[17].

Comme évoqué ci-dessus, la CSL est convaincue que la constitution d'un parc locatif public est une condition sine qua non de la stabilisation des prix immobiliers et des loyers. D'ailleurs, les auteurs eux-mêmes sont également d'avis que *« une fois que le parc précité a atteint une certaine « masse*

[16] Ministère du Logement, 10.
[17] Ministère du Logement, 25.

critique », de pouvoir agir efficacement sur l'évolution du prix d'acquisition des immeubles destinés au logement. »[18]

D'abord, la CSL soutient cette augmentation de la part de la surface brute à céder aux communes. Cependant, si l'objectif est de constituer un portefeuille locatif avec une certaine "masse critique", cette réforme semble d'une portée très limitée. Avec les taux proposés, il sera impossible à court ou moyen terme de constituer un parc locatif suffisamment important pour que les communes deviennent un acteur principal et influencent l'évolution des prix de l'immobilier, surtout compte tenu du déficit important actuel de logements publics abordables et du fait de la flambée fulgurante du taux d'effort d'un nombre croissant de ménages**.**

Notre Chambre est d'avis qu'il faut agir immédiatement et d'une manière rigoureuse. Or, tandis que cette modification constitue sûrement une amélioration, elle ne correspond pas à nos yeux au changement de paradigme dont notre société a actuellement besoin.

D'ailleurs, la CSL salue également le fait que les auteurs prennent en compte que le reclassement d'un fonds en une zone dédiée prioritairement à l'habitation provoque une augmentation exorbitante de la valeur du foncier concerné et que dans un tel cas, ils visent de majorer la partie de la surface à construire brute qui doit être dédiée au logement abordable. Mais une fois de plus, face aux plus-values excessives qu'un tel reclassement entraîne pour le propriétaire et que celui-ci ou un promoteur immobilier peuvent faire à travers la promotion de ce foncier, il faut se demander si on n'aurait pas pu choisir des taux encore plus élevés, voire un plafonnement légal du prix de ce foncier reclassé.

4.3. Pour une forte limitation des ventes à prix abordable au profit du logement public locatif

Rappelons que la CSL salue le fait que les auteurs du projet de loi prévoient qu'un certain pourcentage de la surface brute créée lors de la réalisation d'un PAP d'une certaine envergure doit être dédié au logement abordable et cédé à la commune. **Cependant, nous regrettons que le projet de loi ne définisse pas clairement que les pourcentages pour logements abordables cédés à la municipalité doivent nécessairement rester dans les mains des municipalités et constituer un parc locatif municipal permanent et durable**.

Ainsi, au vu du projet de loi ici sous avis, il semble que les communes aient toujours la possibilité de vendre l'intégralité de ces logements abordables à des personnes éligibles telles que définies par la loi de 1979. **En plus, pire encore, les auteurs ne prévoient même pas de fixer dans un tel cas que le logement en question devrait être obligatoirement vendu sur base d'un droit d'emphytéose et de rachat à prix fixé afin de garantir que la commune conserve le maintien sur le foncier et d'éviter que le logement en question ne se retrouve finalement une fois de plus sur le marché immobilier privé.**[19]

Or, par manque de définitions plus contraignantes quant au mode d'affectation des logements abordables, on risque une fois de plus que les communes qui sont réticentes à l'idée de constituer et de gérer un parc locatif communal se « débarrassent » des logements au lieu de devenir l'acteur dont on a besoin pour influencer l'évolution future des loyers.

Notons d'ailleurs que ce choix des auteurs semble être en nette contradiction aux déclarations que Monsieur le Ministre du Logement a faites à maintes reprises. Ainsi, à titre d'exemple, dans le cadre du communiqué de presse « En route pour le logement abordable à Luxembourg », en date du 2 octobre 2020, ledit Ministre a souligné l'importance du Pacte Logement et que : *« Le parc immobilier public restera public ! Ce sont ces logements qui garantissent durablement des prix décents et accessibles pour les générations futures. D'où l'importance pour les communes de relever ce défi national. Et nous les soutiendront – financièrement et en conseil. »*[20]

Notre Chambre est convaincue que la constitution d'un parc locatif public et durable est la condition sine qua non d'une stabilisation de l'évolution des prix immobiliers et des loyers. Dès lors, nous

[18] Ministère du Logement, 21.
[19] D'ailleurs, ce constat est une fois de plus en nette contradiction avec les annonces faites par les ministres responsables.
[20] Ministère du Logement, « Communiqué de presse. En route pour le logement abordable à Luxembourg » (Luxembourg, 10 février 2020), 1.

sommes d'avis que les logements abordables réalisés au futur devraient prioritairement être affectés à la location à loyer abordable et non à la vente à prix abordable.

Toutefois, au vu de la répartition des logements conventionnés entre 2016 et 2020 selon l'affection (location/vente) présentée par le Ministre du Logement lors de la conférence de presse précitée, il appert que tel n'était pas le cas les dernières années.[21]

À première vue, il semble que 59% des logements ont été mis en location à loyer abordable (2177 de 3682 logements). Toutefois, les logements pour étudiants (notamment universitaires) sont inclus dans ce calcul. Étant donné que la création de logements pour les étudiants n'est pas l'objectif principal de ce projet, mieux vaudrait refaire le calcul en excluant les logements pour étudiants.

Il en suit que seulement 49 % des logements créés entre 2016 et 2020 (1453 de 2958 logements) ont été affectés à la location contre 51% qui étaient vendus.

D'ailleurs, notre Chambre tient également à signaler que la vente à prix abordable (même sur base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption pour la commune) présente de nombreux désavantages par rapport à la location à loyer abordable.

Premièrement, tout logement abordable public vendu à prix abordable provoque évidemment une réduction du stock de logements détenus par les communes (et par la main publique en général). Comme ce stock est déjà aujourd'hui très limité en comparaison avec les besoins de notre société, ceci réduit évidemment la possibilité des communes d'influencer l'évolution des prix et de venir en aide aux ménages les plus touchés.

Deuxièmement, le fait qu'une personne (ou même un ménage) soit éligible à un logement à prix abordable au moment de la vente ne garantit pas du tout qu'il s'agit véritablement d'une personne nécessitant un soutien financier étatique et un accès à un logement subventionné. On pourrait par exemple s'imaginer qu'un acquéreur remplit les conditions d'octroi lors de la conclusion du contrat de vente, mais que sa situation financière (revenu, contrat de travail) s'améliore sensiblement par après. On risque donc de perdre durablement (ou pour un certain nombre d'années dans le cas d'une vente sur base de droit de préemption et d'emphytéose) un logement subventionné à une personne qui aurait tout à fait les moyens d'acheter sur le marché privé. En même temps, le stock de logements publics diminue ce qui réduit évidemment la capacité de la main publique pour servir les ménages qui en ont réellement besoin.

Ceci est un grand désavantage par rapport à la location – le loyer peut être adapté continuellement à l'évolution du revenu disponible du locataire sans que le logement soit durablement perdu.

Troisièmement, tandis que la vente sur base d'un droit d'emphytéose et de préemption – qui est aujourd'hui de plus en plus appliquée par les promoteurs publics – est évidement à préférer par rapport à la vente « traditionnelle », elle peut néanmoins représenter certains désavantages considérables pour l'acquéreur. Ainsi, notamment dans le cas d'un déménagement au bout de quelques ans (p.ex. à cause d'un changement de la composition de ménage), l'acquéreur d'un tel bien doit s'en séparer à conditions de vente particulièrement désavantageuses ce qui risque de diminuer amplement sa marge de manœuvre financière pour se chercher un nouveau bien. **Vu les nombreux désavantages de la vente de logements à prix abordable, la CSL revendique que soit fixé dans la loi que les logements abordables cédés aux communes devraient être prioritairement affectés à la location et ceci dans le but de constituer au moins à moyen terme un parc locatif public d'envergure suffisante pour influencer l'évolution des loyers sur le marché privé. Ainsi, un certain pourcentage (largement supérieur à 50%) devrait être réservé à la location.**

Si une commune déciderait quand-même de vendre des logements abordables malgré les nombreux désavantages, cette vente ne devrait obligatoirement se faire que sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption à prix fixé.

D'ailleurs, dans ce même contexte, notre Chambre se pose des questions quant au niveau du prix « abordable » d'une telle vente. Tandis que les auteurs ont bien précisé les conditions d'éligibilité à un tel logement, une définition réelle du prix fait défaut (contrairement aux loyers qui sont définis par le biais d'un Règlement grand-ducal et qui sont calculés notamment sur

[21] Ministère du Logement, 10.

base du revenu net disponible annuel du ménage, de la composition du ménage, ainsi que de la surface pondérée du logement)[22]

L'article 31 de la loi modifiée du 25 février 1979[23] stipule que les communes (et les autres promoteurs) devraient bonifier toutes les aides et subventions étatiques intégralement aux acquéreurs éligibles. **Cependant, on devrait également préciser dans le projet de loi que les communes devraient bonifier à l'acquéreur éligible l'avantage financier dont ils ont profité grâce à l'acquisition au prix de réalisation effectif du logement en question (au lieu du prix du marché privé dans lequel est inclue la marge bénéficiaire du promoteur).En plus, vu que les ventes ne devraient se faire que sur base d'un droit d'emphytéose, il est évident que la valeur du foncier ne devrait pas être inclue dans le prix. On devrait donc demander au maximum le prix de construction réel (sans foncier et sans plus-value).**

5. Une participation qui reste facultative – le point faible du Pacte Logement 2.0 ?

Tandis que certaines modifications sont sans doute positives, il appert qu'une faille importante du Pacte Logement 1.0 persistera au futur : la participation au Pacte Logement 2.0 et à la création de logements abordables reste facultative.

Ainsi, seules les communes qui décident de signer une convention avec l'État y participent et en plus, même celles qui décident de participer ne sont pas forcées de créer au moins un certain nombre fixe de logements abordables par an ou sur la période de la convention.

Toutefois, le 3e Monitoring du Pacte logement datant de février 2018[24], qui dresse le bilan sur l'exécution des différentes dispositions de ladite loi par les différentes communes, indique d'une manière évidente qu'il y a des différences considérables entre les niveaux de progrès de certaines communes. Pire encore, des communes se trouvant dans une situation géographique et stratégique excellente en matière d'aménagement du territoire semblent parfois même refuser certains aspects en matière de logement qui sont essentiels pour garantir l'accès au droit du logement et la cohésion sociale – **la densification urbaine des zones à vocation résidentielle bien situées, la promotion de la mixité sociale sur leur territoire communal afin d'éviter une concentration des ménages aux revenus les plus modestes dans les périphéries des villes ou même du pays, et la promotion de la construction de logements communaux dont le loyer est digne de la description « à coût modéré », « abordable » ou « social ».**

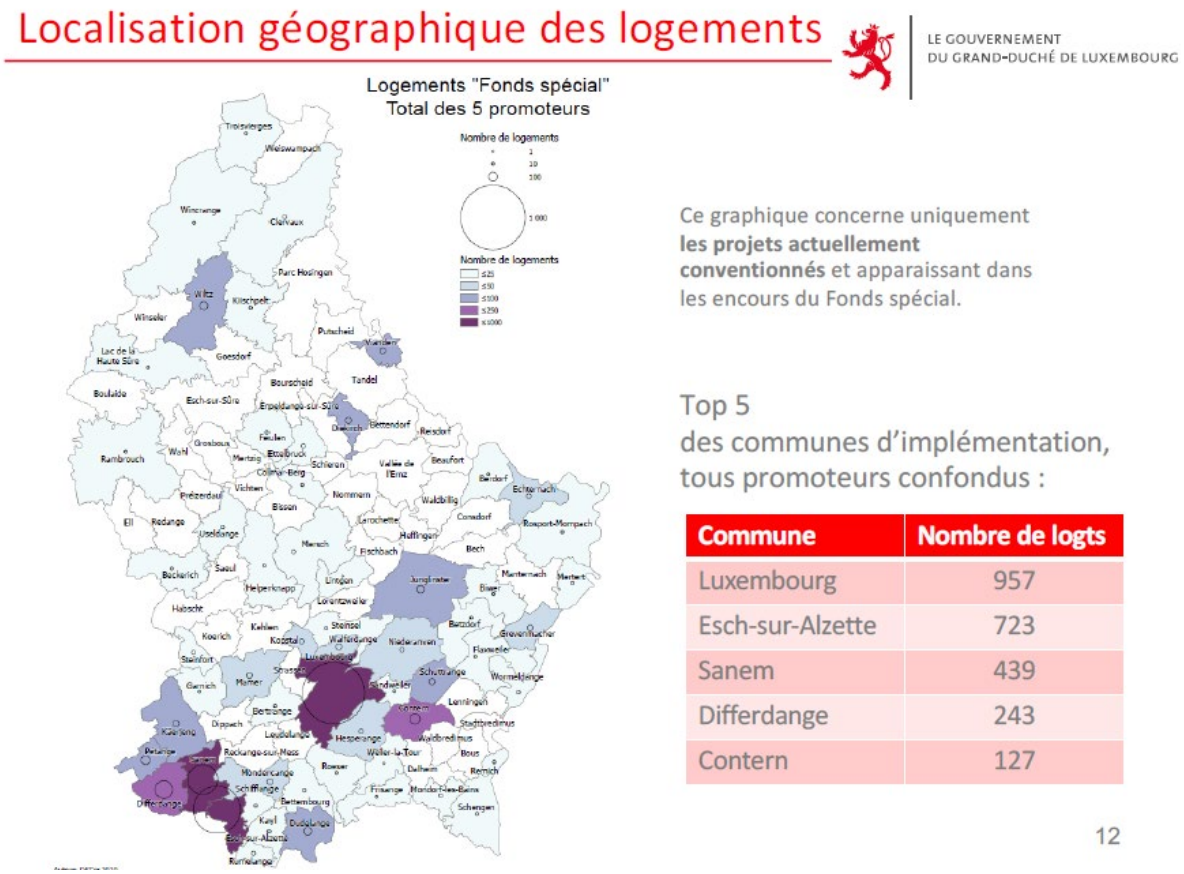
Cette observation a été confirmée tout récemment en date du 2 octobre 2020 par le Ministre du Logement, Henri Kox, lors de la présentation du premier rapport intermédiaire du Fonds spécial du développement du logement.[25]

Ainsi, selon le Ministère du Logement, les 3.600 logements abordables qui sont actuellement en cours de réalisation sont repartis dans seulement 57 communes. Il en suit que, pour le moment, 45 communes restent inactives – et nombreuses d'autres presque inactives en comparaison avec leur croissance démographique soutenue – dans le domaine de la création de logements abordables ; Elles n'agissent ni elles-mêmes, ni à travers les promoteurs publics tels que le Fonds du Logement ou la SNHBM.

Pire encore, au vu du graphique ci-dessous, force est de constater que font partie de ce dernier groupe nombreuses communes qui se trouvent proche des centres économiques principaux et qui sont actuellement marquées par une mixité sociale réduite.

[22] « 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 » (1998), http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1998/11/16/n2/jo.
[23] Gouvernement du GDL, « Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement - Texte coordonné du 17 septembre 2018 » (s. d.), https://logement.public.lu/dam-assets/documents/legislation/lois/AIDE-LOI-modifiee-du-25-02-1979.pdf.
[24] LISER, Ministère du Logement, et Ministère de l'Intérieur, « 3e Monitoring du Pacte Logement » (Luxembourg, février 2018).
[25] Ministère du Logement, « Communiqué de presse. En route pour le logement abordable à Luxembourg ».

Graphique 5 : La localisation géographique des logements abordables (et actuellement conventionnés et apparaissant dans les encours du Fonds spécial au développement du logement) (2020)

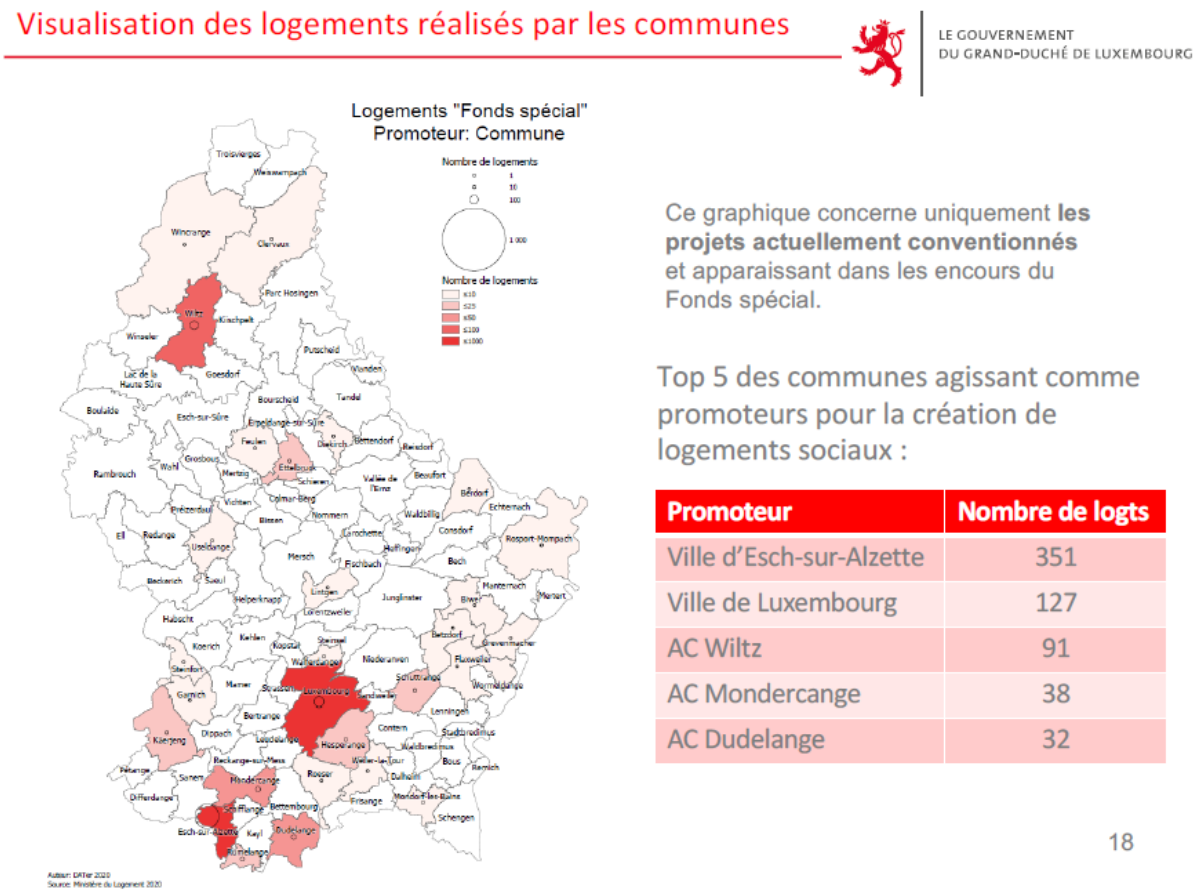


Source et Graphique : Ministère du Logement[26].

D'ailleurs, seulement 28 communes sont elles-mêmes développeurs de logements abordables et subventionnées (et actuellement conventionnées) ce qui limite évidement la création d'un stock de logements communaux.

[26] Ministère du Logement, 12.

Graphique 6 : La localisation géographique des logements actuellement en cours de réalisation et conventionnés par les communes (2020)



Source et Graphique : Ministère du Logement[27].

Notons dans ce contexte que la CSL salue le fait que les auteurs proposent que le Ministre du Logement dresse annuellement un rapport de mise en œuvre du Pacte Logement et de son impact financier qui pourrait être présenté à la Chambre des Députés. Cette modification rendrait l'instrument plus transparent et permettrait de procéder à une évaluation régulière des efforts que les différentes communes ont fait en matière de réalisation de logements abordables.[28]

En plus, vu que la dotation financière sera liée au nombre de logements abordables créés, contrairement au Pacte Logement 1.0, on risque potentiellement que le nombre de communes refusant de participer au Pacte Logement 2.0 sera plus important. Par conséquent, on risque d'accentuer la fissure qui existe déjà aujourd'hui entre les communes qui s'engagent dans la promotion du logement abordable et celles qui ignorent intégralement ce défi social.

D'ailleurs, dans une synthèse des déclarations principales des communes, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) a également déclaré que : *« Chaque commune devra prendre sa part de responsabilité pour promouvoir la création de structures abordables pour des personnes socialement défavorisés (…). »*[29]

Tandis que l'abolition intégrale de l'autonomie communale dans le secteur du logement ne serait, évidemment, ni acceptée par les communes, ni souhaitable d'un point de vue logistique, l'évaluation du Pacte Logement 1.0 devrait mener à la conclusion suivante. Dans le cas où certaines communes refusent de suivre la politique d'aménagement du territoire prévu par le Ministère et d'agir en solidarité avec les autres communes, l'État central devrait absolument se donner les moyens légaux pour intervenir de façon plus conséquente dans l'autonomie des communes et les forcer à construire d'une manière qui réponde aux besoins réels du pays. Le

[27] Ministère du Logement, 18.
[28] Ministère du Logement, Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, 20.
[29] Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL), « Quo vadis Pacte Logement 2.0? - Synthèse des déclarations principales des communes », s. d., 2.

manque de solidarité entre les différentes communes en matière de logement et l'étalement urbain qui est accentué par certaines communes risquent de mettre en péril à la fois la cohésion sociale, la qualité de vie (mobilité, etc.) et les perspectives économiques futures du pays.

En conclusion, le Pacte Logement 2.0 devrait fixer une participation obligatoire de toutes les communes et mettre l'accent sur une plus forte implication du Ministère du Logement au niveau communal afin de garantir une construction résidentielle qui répond aux besoins réels du pays entier.

Vu la crise du droit au logement et la nécessité accrue de constituer un stock de logements publics, la législation devrait devenir amplement plus contraignante. La réalisation de ce stock est un défi social majeur et devrait par conséquent constituer une mission primaire des communes et ceci notamment dans le cas des agglomérations qui sont bien situées par rapport aux centres économiques et qui offrent un réseau de transports en communs efficace.

Ainsi, on devrait envisager de rendre la participation au Pacte Logement obligatoire et fixer un nombre obligatoire de logements abordables en fonction de différents facteurs (population totale, foncier disponible, situation géographique, mobilité) que chaque commune doit construire sur la période du Pacte Logement 2.0.

De la même façon, on pourrait fixer une densité minimale de logements publics par commune (ou par quartier) pour les agglomérations les plus importantes afin de promouvoir la mixité sociale et d'éviter la gentrification. D'ailleurs, notons qu'au vu de l'évolution du taux d'effort des locataires ainsi que du taux de risque de pauvreté au Luxembourg, notre Chambre est convaincue que cette densité minimale devrait être amplement supérieure à ce qui devrait, au moins en théorie, résulter à moyen ou à long terme des transferts obligatoires entre promoteurs privés et communes tels que proposés par le projet de loi ici sous avis. **Ainsi, notamment dans les quartiers ou les agglomérations qui sont bien localisés par rapport aux centres économiques importants et auxquelles les ménages moins aisés n'ont généralement pas accès à cause des prix immobiliers et loyers largement supérieurs à leurs situations de revenu, la fixation d'une telle densité minimale est incontournable.**

Dans le cas où certaines communes refuseraient au futur de s'engager dans la réalisation de logements abordables, le gouvernement devrait prendre, dans l'intérêt de ses citoyens, des mesures encore plus contraignantes. Ainsi, on pourrait s'imaginer qu'une partie plus importante de la dotation du Fonds de dotation globale des communes introduit par le biais de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC) pourrait être allouée aux communes en fonction de leur effort respectif en matière de création de logements abordables.[30]

6. Pour une réforme du droit de préemption

Afin de pouvoir s'engager dans la construction de logements abordables, il est évident que les communes doivent avoir accès à une réserve foncière communale.

Toutefois, au vu d'une étude récente sur le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat se trouvant sur le territoire du GDL, publiée en février 2019 par l'Observatoire de l'habitat en partenariat avec le *Luxembourg Institute of socio-economic Research* (LISER)[31], force est de constater que le marché du potentiel foncier est marqué par une véritable structure oligopolistique. Tandis que la grande majorité du potentiel foncier est détenue par des personnes physiques ou des sociétés privées, la main publique ne joue qu'un rôle marginal.

Ainsi, en 2016, seulement 6,2% de la surface totale disponible classée en tant que foncier potentiel destiné à l'habitat se trouvait dans la main des communes ou des syndicats de communes contrairement aux 72,5% qui étaient détenus par des personnes physiques et aux 14,9% détenus par des sociétés privées.[32]

[30] Rappelons que, dans le pire des cas, l'État ou les promoteurs publics devraient obligatoirement acquérir les logements abordables auxquels les communes décident de renoncer.
[31] L'Observatoire de l'habitat, « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 » (Luxembourg, 2019).
[32] L'Observatoire de l'habitat, 4.

Dans la lutte contre ce déséquilibre entre propriété foncière privée et publique, le droit de préemption des communes dans le cas d'une aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article 3 du Pacte Logement 1.0 est censé jouer un rôle primordial.

Toutefois, à maintes occasions, les juridictions administratives ont annulé l'exercice du droit de préemption et ont rendu l'instrument de facto inopérant. Les annulations résultent majoritairement du fait que les procédures pour l'exécution correcte du droit de préemption par les administrations communales sont soumises à des délais serrés et à nombreuses contraintes.

Ainsi, dans le cadre de l'élaboration de la loi dite « Omnibus » qui visait l'encadrement du droit de préemption, le Conseil d'État a, dans son avis complémentaire du 25 août 2015[33], donné *« à considérer que **le droit de préemption constitue une atteinte à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle**, alors qu'il comporte une limitation du droit du propriétaire de disposer librement de sa chose »*[34]. En conséquence, le Conseil d'État a exprimé une opposition formelle.

Afin de tenir compte de cette opposition formelle, il a été introduit dans le Pacte Logement 1.0 le nouvel alinéa suivant :

Art. 3, alinéa 2 :

*« Le droit de préemption ne peut être exercé **qu'en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.** Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics ainsi que de travaux visant à ériger des équipements collectifs conformément aux articles 23 et 24, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain »*

En plus, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative a clarifié que le Conseil d'État comprend cette nouvelle disposition en ce sens que, *« dans le cadre de l'exercice du droit de préemption par l'un des pouvoirs préemptant, **les finalités invoquées ne peuvent pas être abstraites ou irréelles. Elles doivent, selon son interprétation, correspondre à des projets concrets ou en voie de concrétisation.** »*[35]

Or, dans le cadre d'une affaire juridique récente entre un promoteur immobilier et la commune de Sanem en matière de droit de préemption, lors de l'audience du 22 juillet 2020, cette dernière a remarqué, à juste titre, que :

*« Une telle interprétation de la loi serait absurde puisqu'elle **rendrait l'exercice du droit de préemption impossible en pratique**. **Il serait, en effet, impossible pour une commune de disposer pour un terrain tombant sous le droit de préemption d'un projet concret** puisque le droit de préemption ne pourrait être exercé que dans le cadre d'une vente, de sorte que ce ne serait qu'au moment où le notaire informe la commune de la vente que le pouvoir préemptant est renseigné sur la possibilité d'acquérir le terrain.*

*Évidemment, endéans un tel temps de réaction très court réservé à la commune, il serait impossible de disposer d'ores et déjà d'un projet concret. **Pour pouvoir répondre à une telle exigence, la commune devrait au préalable et sur tous les terrains susceptibles d'être concernés par un droit de préemption, préparer un projet concret en attente d'une éventuelle vente, ce qui serait toutefois inconcevable en pratique.** »*[36]

Toutefois, la cour administrative s'est prononcée en faveur du promoteur immobilier et a, en conséquence, rendu cet instrument important de facto inopérant.

Dans le cadre du circulaire n° 3778 du Ministère de l'Intérieur aux administrations communales, en date du 5 mars 2020, le gouvernement a déclaré qu'il *« mettra prochainement à l'examen le dispositif légal actuellement en place. »*[37]

[33] Doc. Parl. N° 6704-4
[34] Audience publique de vacation du 22 juillet 2020 - Jugement, No. n°42595 (Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 1ère Chambre 22 juillet 2020).
[35] Commission de la fonction publique et de la Réforme administrative, « Projet de loi dite "Omnibus" - Rapport de la Commission de la fonction publique et de la Réforme administrative », 2 février 2017.
[36] Audience publique de vacation du 22 juillet 2020 - Jugement sur 15-16.
[37] Ministère de l'Intérieur, « Loi Pacte Logement - exercice du droit de préemption », Pub. L. No. n° 3778, Circulaire aux administrations communales (2020), 2.

D'ailleurs *« mieux encadrer le droit de préemption communal, afin de permettre aux communes de constituer une réserve foncière »*[38] était une des remarques principales que les représentants de nombreuses communes ont faites lors des travaux interactifs avec les ministères du Logement et de l'Intérieur sur le Pacte Logement 2.0.

En plus, le SYVICOL a également revendiqué la promotion et l'élargissement du droit de préemption à d'autres surfaces constructibles dans les communes.[39]

Suite aux multiples revers des administrations communales devant la cour administrative, nombreux sont les conseillers communaux voulant s'investir dans la construction de logements abordables qui comptent sur une solution à cette problématique dans le cadre de la loi Pacte Logement 2.0.[40]

Tandis que notre Chambre est tout à fait consciente de la complexité juridique de l'encadrement du droit de préemption, elle regrette que cette problématique bien connue a été intégralement ignorée dans le projet de loi ici sous avis.

Or, au vu de l'imminence de la crise du droit au logement et de la nécessité incontestable de construire plus de logements abordables publiques, la CSL est d'avis que le gouvernement devrait considérer à réformer cet instrument. Ainsi, on devrait se poser la question si la constitution d'une réserve foncière publique communale ne devrait pas être suffisante comme motif pour faire valoir le droit de préemption et ceci notamment dans les quartiers où l'absence de toute mixité sociale est indéniable. Évidemment, la commune devrait obligatoirement réserver ces terrains à la réalisation de logements abordables et concrétiser un projet dans les meilleurs délais.

7. Conclusion

Les deux piliers du Pacte Logement 2.0 - la détermination de la participation financière accordée aux communes en fonction du nombre de logements abordables réalisés et l'introduction de la cession immédiate des logements abordables au profit des communes lors de la réalisation d'un PAP d'une certaine envergure - représentent non seulement un changement de paradigme important, mais sont indubitablement des instruments clés de la réalisation de logements abordables et de la lutte contre la crise du droit au logement. **Par conséquent, la Chambre des salariés soutient pleinement ces modifications.**

Cependant, notre Chambre considère le projet de réforme comme insuffisant et incomplet et que les modifications proposées manquent d'ambitions.

Premièrement (1), la CSL est convaincue que la constitution d'un parc locatif public d'une certaine « masse critique » est indispensable pour que les communes deviennent un acteur principal et puissent agir sur l'évolution des prix immobiliers. **Vu le déficit important en logements abordables publics qui existe actuellement et vu la flambée fulgurante du taux d'effort d'un nombre croissant de ménages, les taux de pourcentage de la surface brute qui doivent être cédés aux communes est largement insuffisants pour constituer à court ou à moyen terme un stock d'une « masse critique ».**

Deuxièmement (2), dans ce même contexte, soit la commune, soit l'État devraient être obligés à acquérir les logements en question. En plus, notre Chambre tient à signaler que le locatif public devrait constituer le pilier central de la politique du logement des communes et de l'État et que la vente à prix abordable et à droit d'emphytéose obligatoire ne devrait jouer qu'un rôle secondaire. Il faut éviter à tout prix que les logements abordables se retrouvent une fois de plus sur le marché privé et que les problèmes bien connus du Pacte Logement 1.0 réapparaissent !

[38] Ministère du Logement, « Concrétisation des objectifs et du catalogue des mesures du Pacte Logement 2.0 - Rapport final » (Luxembourg, novembre 2019), 9.
[39] Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL), « Quo vadis Pacte Logement 2.0? - Synthèse des déclarations principales des communes », 2.
[40] Véronique Poujol, « Politique du logement: La bataille perdue sur le droit de préemption », *Reporter*, 13 août 2020, https://www.reporter.lu/la-bataille-perdue-sur-le-droit-de-preemption/.

Troisièmement (3), notre Chambre regrette que la participation au Pacte Logement 2.0 ainsi que la réalisation de logements abordables restent facultatives. Cependant, au vu de la crise imminente et indéniable du droit au logement et en raison des nombreuses failles de l'aménagement du territoire actuel (notamment en matière de mixité sociale) qui résultent en partie de l'indifférence de certaines communes face à cette problématique, le Ministère du Logement et le gouvernement devraient prévoir des mesures plus contraignantes. **La réalisation d'un stock de logements abordables est un défi social majeur et devrait par conséquent constituer une mission primaire des communes dont chacune devrait prendre sa part de responsabilité !**

Quatrièmement (4), tandis que notre Chambre est tout à fait consciente de la complexité juridique de l'encadrement du droit de préemption, notre Chambre regrette que cet instrument important pour la réalisation de logements publics est intégralement ignoré par les auteurs du projet de loi et risque ainsi de rester de facto inopérant.

Finalement, notre Chambre tient à signaler que le Pacte Logement 2.0 et notamment la réalisation de logements abordables ne peuvent avoir succès que sous condition que ledit Pacte soit couplé avec d'autres réformes qui s'imposent depuis longtemps. **Pour ne citer qu'un seul exemple, l'introduction, dans le cadre de la réforme de l'IFON, d'une taxe annuelle spécifique et progressive au niveau national sur tous les logements et tout le foncier destiné à l'habitat actuellement inoccupés est sans doute une condition sine qua non du succès du Pacte Logement 2.0.**

Malgré certaines avances par rapport au Pacte logement 1.0, le projet de loi Pacte logement 2.0 n'est pas à la hauteur du défi et les modifications sont insuffisantes à de nombreux égards notamment en ce qui concerne les points (1), (2) et (3) évoqués ci-dessus. Par conséquent, la Chambre des salariés ne peut approuver le projet de loi ici sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses observations.

8. Sources

Audience publique de vacation du 22 juillet 2020 - Jugement, No. n°42595 (Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 1êre Chambre 22 juillet 2020).

Chambre des salariés (CSL). « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020. https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b.

———. « Panorama social 2019 - N°1 ». Série dialogue analyse. Luxembourg, avril 2019.

Commission de la fonction publique et de la Réforme administrative. « Projet de loi dite "Omnibus" - Rapport de la Commission de la fonction publique et de la Réforme administrative », 2 février 2017.

Gouvernement du GDL. Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement - Texte coordonné du 17 septembre 2018 (s. d.). https://logement.public.lu/dam-assets/documents/legislation/lois/AIDE-LOI-modifiee-du-25-02-1979.pdf.

LISER, Ministère du Logement, et Ministère de l'Intérieur. « 3e Monitoring du Pacte Logement ». Luxembourg, février 2018.

L'Observatoire de l'habitat. « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 ». Luxembourg, 2019.

———. « Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels ». 26. Luxembourg, juin 2020.

———. « 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 ». 25. Luxembourg, juillet 2020.

Ministère de l'Intérieur. Loi Pacte Logement - exercice du droit de préemption, Pub. L. No. n° 3778, Circulaire aux administrations communales (2020).

Ministère du Logement. « Communiqué de presse. En route pour le logement abordable à Luxembourg ». Luxembourg, 10 février 2020.

———. « Concrétisation des objectifs et du catalogue des mesures du Pacte Logement 2.0 - Rapport final ». Luxembourg, novembre 2019.

———. Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables (2020).

Poujol, Véronique. « Politique du logement: La bataille perdue sur le droit de préemption ». *Reporter*. 13 août 2020. https://www.reporter.lu/la-bataille-perdue-sur-le-droit-de-preemption/.

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 (1998). http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1998/11/16/n2/jo.

Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL). « Quo vadis Pacte Logement 2.0? - Synthèse des déclarations principales des communes », s. d.

Luxembourg, le 19 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,

Sylvain HOFFMANN	Nora BACK
Directeur	Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.