



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Compte rendu de la réunion du comité du 20 mai 2021

Présents: Dan Biancalana, Patrick Comes (par visioconférence), Raymonde Conter-Klein (par visioconférence), Emile Eicher, Marie-Paule Engel-Lenertz, Paul Engel (par visioconférence), Serge Hoffmann, Michel Malherbe (par visioconférence), Annie Nickels-Theis, Louis Oberhag, Romain Osweiler (par visioconférence), Lydie Polfer, Jean-Marie Sadler, Jean-Paul Schaaf, Nico Wagener (par visioconférence), Guy Wester (par visioconférence) et Laurent Zeimet (par visioconférence)

Excusés: Serge Hoffmann et Georges Mischo

La réunion a été convoquée d'urgence avec comme seul point à l'ordre du jour un projet d'avis complémentaire par rapport au projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant

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

En effet, l'état d'avancement de ce dossier est tel que les remarques du SYVICOL relatives aux amendements apportés au projet de loi doivent être présentés dans les meilleurs délais pour pouvoir être pris en considération.

L'avis complémentaire adopté donc par le comité se résume comme suit :

- Le SYVICOL suggère d'omettre la référence au « logement à coût modéré » et d'ajouter les bénéficiaires du logement à la définition du « logement abordable » insérée à l'article 2 du projet de loi. Malgré l'ajout de trois nouvelles définitions concernant le « potentiel foncier », le « potentiel résidentiel existant » et la « qualité résidentielle », le SYVICOL est d'avis que ces deux notions restent empreintes de subjectivité. Or, la concrétisation des objectifs du Pacte logement 2.0., tels que nouvellement définis, dépendra largement du contenu du futur programme d'action local logement qui doit les mettre en œuvre, au sujet duquel le SYVICOL n'est malheureusement pas en mesure de se prononcer.
- Le SYVICOL salue les précisions apportées par les amendements parlementaires à l'article 3 relatif à la convention initiale. Il est cependant d'avis que le rôle et les tâches du conseiller logement ne sont toujours pas clairement définies ni dans le cadre de la convention initiale, ni dans le cadre de la convention de mise en œuvre. Il demande qu'un modèle de ces conventions ainsi qu'une annexe définissant avec précision la mission du conseiller logement soient mis à la disposition des communes.



- Il regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de ses remarques à l'endroit de l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi en ce qui concerne la possible résiliation anticipée de la convention par l'une des parties en cas de faute grave, que le SYVICOL propose de remplacer par une formulation plus neutre. Des modalités plus précises quant à une éventuelle résiliation de la convention devront en tout état de cause figurer dans cette dernière, par exemple le paiement des heures effectivement prestées par le conseiller logement jusqu'au jour de la résiliation ou encore que celle-ci sera précédée d'une mise en demeure.
- Le SYVICOL demande à voir apporter à l'article 5 relatif au programme d'action local logement une précision en ce qui concerne la participation financière aux prestations du conseiller logement dans l'hypothèse d'une prorogation de douze mois de la convention initiale sur demande de la commune. Il préconise également de remplacer le « délai pour l'élaboration » du PAL par le « délai pour l'adoption » du PAL, afin de tenir compte du fait que celui-ci doit être adopté par le conseil communal avant que la commune ne puisse signer la convention de mise en œuvre.
- Le nouveau paragraphe 3 de l'article 5 relatif à la collaboration intercommunale dans le cadre du PAL laisse subsister certaines questions en ce qui concerne les modalités de celles-ci. Il est cependant d'avis que les communes qui collaborent ont chacune droit aux prestations d'un conseiller logement de sorte que les participations financières de l'Etat aux frais du conseiller se cumulent entre elles, à raison de 240 heures payées par commune. Il rappelle également qu'il est favorable dans ce cas au déblocage d'un contingent d'heures supplémentaires sur base des heures supplémentaires prestées par le ou les conseillers logements pour la réalisation de projets intercommunaux.
- Si l'article 6 précise désormais quelles sont les qualifications requises pour exercer l'activité de conseiller logement, le SYVICOL constate que le texte ne mentionne toujours pas qu'il peut s'agir d'un conseiller logement interne ou externe. Il réitère ainsi sa demande que cette précision figure expressément dans le projet de loi.
- Le SYVICOL déplore que ses réflexions en ce qui concerne les dotations financières (article 7) du Pacte logement 2.0 prises ensembles avec celles relatives aux participations financières (article 8) ainsi que ses propositions pour rendre le Pacte plus attractif et plus simple dans sa gestion n'aient pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie. Il reste d'avis que le strict encadrement du Pacte logement 2.0 pose des obstacles injustifiés pour l'obtention et l'utilisation des dotations financières par les communes, ce qui aura également pour effet de compliquer leur tâche. Il s'y ajoute qu'à partir du 1^{er} juillet 2021, le ministère appliquera aux projets de logement subventionné dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, un cahier des charges qui impose de nouvelles conditions plus restrictives pour obtenir une subvention de l'Etat. Or, si une commune crée du logement abordable mais que le projet n'est pas éligible à être couvert par une convention d'aide à la construction d'ensembles, aucune dotation ne viendra alimenter son enveloppe financière pour investir dans les champs d'action définis au Pacte logement 2.0.
- Le SYVICOL se félicite que l'article 29bis, paragraphe 2, apporte des précisions par rapport aux fonds reclassés pour lesquels s'appliqueront les taux de réservation définis à l'alinéa 3. En revanche, il s'étonne du fait que l'amendement gouvernemental diminue les taux y prévus – de 30 à 20% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et de 20 à 15% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités – et s'interroge sur les raisons de cette volteface. Le SYVICOL avait souscrit au



principe posé par l'article 29*bis*, alinéa 2, paragraphe 3, même s'il avait plaidé pour une certaine souplesse en ce qui concerne le droit de cession afin de permettre à une commune d'exercer partiellement son droit de cession sur les logements réservés. Il déplore que cette option n'ait pas été retenue, au profit d'un abaissement des taux de réservation à la réalisation de logements abordables de 5% respectivement de 10% ce qui, aux yeux du SYVICOL, compromet le but recherché par le projet de loi de développer de façon significative un parc locatif immobilier public de nature à répondre au déficit en termes de logements abordables dont souffre le Grand-Duché. Finalement, il demande la suppression du dernier alinéa de ce paragraphe qui n'apporte aucune valeur normative.

- Le SYVICOL salue l'ajout apporté à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3, selon lequel un PAP NQ doit renseigner pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Il propose de préciser qu'il s'agit de valeurs minimales pour renforcer la transparence et la sécurité juridique.
- Le SYVICOL s'oppose formellement à l'instauration d'une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables, par une hausse du degré d'utilisation du sol prévue par le PAG de 10 %. Cette disposition porte non seulement atteinte au principe de l'autonomie communale en remettant en cause le PAG, instrument légal de planification permettant aux communes de déterminer pour l'avenir un concept cohérent d'urbanisation pour l'intégralité de leur territoire, mais également au principe de la hiérarchie des normes et plus précisément remet en cause le lien hiérarchique supérieur du PAG sur le PAP établi par la loi (articles 25 et 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée). Les autorités communales, chargées d'analyser la conformité du PAP leur soumis avec le PAG, n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité et dès lors de refuser l'approbation du PAP sous peine de violer l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée. Finalement, cette disposition est également contraire à la procédure prévue aux articles 12 à 17 de la loi destinée à assurer la collaboration et la participation du public au processus décisionnel et à garantir la prise en compte de ses observations à travers le mécanisme de l'aplanissement des difficultés au double échelon communal et étatique. Il s'agit de principes fondamentaux de notre droit sur lesquels le SYVICOL ne peut pas transiger.
- Le principe même d'une telle contrepartie doit être remis en cause. Pour le SYVICOL, les droits de propriété privée de l'initiateur d'un PAP ne sont pas menacés puisque, comme c'est le cas aujourd'hui sur base de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, il est indemnisé financièrement pour la réservation de la surface construite brute en vue de la réalisation de logements à coût modéré. Le nouveau dispositif a pour effet que ses droits sont non seulement sauvegardés, mais qu'il se retrouve dans une situation plus avantageuse du fait de la commercialisation d'unités de logement supplémentaire.
- Le SYVICOL demande partant à titre principal le retrait de l'amendement gouvernemental sur ce point et de rétablir une seule contrepartie financière à la cession des fonds, par le biais d'une indemnité de cession. Il demande en sus que dans ce cas, la valeur des fonds cédés ne puisse pas excéder un certain plafond correspondant au prix de revient respectivement de la viabilisation du terrain et, en tout état de cause, que cette valeur ne puisse être plus élevée que le montant éligible à une subvention par le ministère du Logement dans le cadre des aides à la pierre.



- A titre subsidiaire et si le texte amendé ne devait pas être retiré, le SYVICOL demande qu'il soit expressément précisé que la cession des fonds respectivement de la quote-part des fonds s'opère gratuitement et que la quote-part à réserver au logement abordable sur base de l'article 29bis, paragraphe 2, s'applique à l'ensemble de la surface habitable nette totale, donc augmentée des 10% conformément au paragraphe 5.
- La commune a tout intérêt à voir fixer dès le départ les modalités futures de la cession dans la convention à établir avec le propriétaire. En effet, elle ne peut prendre la décision d'accepter ou de renoncer à la cession des terrains ou des logements abordables en toute connaissance de cause que si ses modalités sont connues et surtout le montant de l'indemnité de cession. Si la valeur des fonds cédés doit être encadrée, c'est également le cas de la valeur des logements abordables, pour laquelle la commune devrait pouvoir imposer au promoteur un prix maximum par m² de surface construite brute et ne payer que le prix de réalisation effectif du logement, dans la limite précitée. Le SYVICOL rappelle à ce sujet que le ministère du Logement entend appliquer un montant maximal éligible à la participation financière étatique qui s'imposera à la commune demanderesse de l'aide, mais pas aux promoteurs. Les communes auront les mains liées : elles devront respecter les conditions imposées par le ministère si elles souhaitent faire appel à une subvention étatique dans le cadre des aides à la pierre, sans avoir les moyens juridiques d'imposer ces conditions et notamment un plafonnement du prix du m² de surface construite brute. Le SYVICOL propose dès lors de donner aux communes la possibilité d'imposer ces mêmes conditions dans la convention à signer avec le promoteur, afin d'apporter une transparence pour la commune, mais aussi pour le promoteur.
- Le SYVICOL s'oppose fermement à la modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, b), de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui concerne les zones prioritaires d'habitation du plan sectoriel logement, pour les mêmes raisons que celles développées à l'endroit de l'article 29bis, paragraphe 5, et il rejette le principe de toute contrepartie complémentaire. A ces considérations s'ajoute le fait que les futures ZPH du plan sectoriel logement sont des zones qui doivent promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources, autrement dit majoritairement des immeubles à plusieurs unités d'habitation où il n'est pas souhaitable d'augmenter encore la densité de logements.

Le comité profite de la réunion pour procéder à un échange de vues sur le sujet de la certification de résultats d'autotests Covid-19 par le personnel communal. Il regrette que les communes n'aient été informées de cette possibilité que très tardivement et qu'un certain nombre de questions restent toujours ouvertes, notamment celle de la responsabilité qui découle de la certification.

Par ailleurs, il est d'avis qu'il aurait été important que les communes se concertent pour agir d'une façon plus coordonnée.

La prochaine réunion du comité du SYVICOL aura lieu le 31 mai.