

Avis OAI

**sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable portant
modification de**

1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

**2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement
communal et le développement urbain ;**

**3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de
soutien au développement du logement ;**

4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

Sommaire

Page

- | | |
|--|---|
| 1. Considérations générales | 2 |
| 2. Méthodologie | 5 |
| 3. Avis article par article sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable | 5 |

1. Considérations générales

La problématique du logement abordable au Luxembourg constitue un dossier qui tient à cœur de l'OAI et de ses membres. Nombre de citoyens ayant un revenu convenable recherchent actuellement un logement mais n'ont pourtant pas les moyens d'acquérir ou de louer un logement sur le marché privé. Avoir accès à un logement devrait être un droit fondamental et le foncier ne devrait pas être un objet spéculatif.

Ainsi, il est urgent d'une part de légiférer dans l'objectif, entre autres, qu'une quantité massive de terrains constructibles soit mobilisée en faveur de la collectivité étant donné la petite part de ceux-ci en proportion dans le giron du secteur public⁽¹⁾.

Nous renvoyons à nos avis récents :

- Avis OAI sur le projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes⁽²⁾
- Position OAI « Logement abordable : Soignons enfin le « mal de terres » ! »⁽³⁾

D'autre part et dans l'objectif d'assurer une cohésion sociale, il importe de livrer des logements abordables de qualité, durable ce qui nécessite d'apporter un soin particulier à la conception des projets, aussi bien ceux de promoteurs publics que ceux de promoteurs privés, étant entendu qu'économiser sur la conception ou la construction annule les bienfaits sociétaux recherchés et n'impacte que très marginalement le prix final du logement.

Nous supposons dans ce cadre que la conception des logements abordables devra être soumise aux exigences de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs. En effet, les personnes à besoins spécifiques ont souvent des difficultés similaires aux ménages monoparentaux (divorce, perte d'emploi etc..) pour trouver des logements abordables et aménageables. Garantir la disponibilité de tels logements est une tâche qui doit revenir aux promoteurs publics.

Sans changement, notre modèle sociétal devra alors être repensé, et nous ne pourrons plus échapper à une discussion sur notre croissance (réticence des travailleurs et entreprises à s'installer au Luxembourg) sans oublier la pertinence d'une réflexion nécessaire face à la crise climatique.

Suite à la sollicitation du Ministère du Logement, l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI), a rédigé le présent avis, après examen du texte du projet de loi⁽⁴⁾.

Au sujet de l'exposé de motifs, l'OAI présente les remarques générales suivantes :

- L'OAI accueille favorablement la création du **Registre national des logements abordables** (RENLA) qui permet d'avoir une vue globale et transparente sur les demandes en logement et peut ainsi contribuer à une réalisation plus ciblée de typologies de logement. Cependant, il serait utile de compléter les critères par des critères liés aux communes.

⁽¹⁾ Nous renvoyons à nos propositions en pages 8 à 12 du bulletin d'information OAI n°86 « Edition spéciale élections législatives 2018 » : https://www.oai.lu/files/Bulletin/Bulletin_OAI_86_PAGES_BD.pdf

⁽²⁾ Document parlementaire 7648¹² et https://www.oai.lu/files/Avis/2021/Avis_OAI_PDL7648_PacteLogement2-0_20210608.pdf

⁽³⁾ https://www.oai.lu/files/Avis/2021/Position_OAI_logement_abordable_soignons_enfin_le_mal_de_terres_20210702.pdf

⁽⁴⁾ Document parlementaire n°7937

- L'OAI regrette que le projet de loi ne prévienne pas **davantage l'implication des promoteurs privés** pour pallier à la crise du logement, mais uniquement les promoteurs sans but de lucre. Ne devrait-on pas réfléchir aux conditions (limitation du bénéfice ou autre...) pour faire participer des promoteurs privés à la création de logements abordables ?

Au sujet de l'exemption des promoteurs publics de recourir à des concepteurs indépendants, l'OAI est d'avis qu'elle donne **un mauvais signal des pouvoirs publics à rebours de l'importance de proposer des logements abordables de qualité.**

En outre, selon notre analyse, une telle exemption est déjà prévue par l'actuel article 3 de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions de l'architecte et ingénieur-conseil⁽⁵⁾. Dans son avis du 9 février 2022 sur le projet de loi n°7932⁽⁶⁾, l'OAI s'est d'ailleurs étonné du retrait de cet article.

Afin de gagner en efficacité et en rapidité, pourquoi ne pas plutôt doubler l'activité des promoteurs publics en attribuant la conception exclusivement aux architectes indépendants et en engageant l'équipe interne du promoteur public à la phase programmation et réalisation de l'objet ?

Par ailleurs, il serait intéressant d'organiser régulièrement des concours pour des projets exemplaires en matière d'habitat abordable à réaliser sur des terrains appartenant aux acteurs publics et privés. Pour nourrir le débat sur ces thématiques importantes, des consultations citoyennes pourront accompagner ces concours rémunérés.

Pour augmenter le nombre de logements abordables dans le futur, il faut **un effort et une activation de toutes les forces vives du pays. Surtout les communes en tant que promoteur public devront jouer un rôle primordial** dans ce domaine, car elles viendront multiplier le nombre des promoteurs étatiques par 50 ! Les communes seront soutenues par les membres de l'OAI qui viendront augmenter le nombre potentiel d'acteurs travaillant sur la problématique du logement le ramenant à plus de 6 000 personnes (nombre de personnes travaillant dans le secteur régi par l'OAI). Ceci constitue à nos yeux une capacité de synergie d'envergure en comparaison au potentiel mis à disposition par les deux promoteurs étatiques employant moins de 300 personnes (nombre de personnes travaillant auprès de la SNHBM⁽⁷⁾ et du Fonds du Logement⁽⁸⁾).

Les membres OAI sont disposés à sensibiliser les communes à leur rôle de maître d'ouvrage de projets de logement et de promoteur public et à leur apporter leur aide. Nous renvoyons à notre circulaire OAI n°14 aux administrations communales concernant l'assistance des membres OAI aux communes dans le cadre du Pacte Logement⁽⁹⁾, qui a été discutée lors de nos concertations régulières avec le Syvicol.

⁽⁵⁾ Article 3 de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions de l'architecte et ingénieur-conseil :
« Sans préjudice des dispositions de l'article 14 alinéa 2 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, les dispositions de l'article 2 sont inapplicables aux architectes et ingénieurs-conseils exerçant leur activité en qualité de fonctionnaires publics ou en qualité de salariés d'une personne physique ou morale détentrice d'un agrément gouvernemental, conformément aux articles 5 et 19, (1) a), b) et (2) de la loi d'établissement du 28 décembre 1988, à condition que ces fonctionnaires ou salariés n'exercent leur activité qu'au service respectivement des administrations et collectivités publiques et des employeurs au service desquels ils sont engagés. »

⁽⁶⁾ Document parlementaire n°7932¹, pages 28 et 29

⁽⁷⁾ Nombre de salariés sur l'année 2021 : 140 (Rapport annuel SNHBM Année 2021)

⁽⁸⁾ Nombres d'employés en moyenne sur l'année 2020 : 134 (Rapport annuel Fonds du Logement Année 2020)

⁽⁹⁾ https://www.oai.lu/files/Publications/Circulaires_aux_administrations_communales/Circ_n14_services_membres_OAI_Pacte_Logement.pdf

Cependant, la présente loi est peu motivante pour les communes. Dans la lutte contre les prix flambants du marché du logement, **la rapidité de production et le nombre de logements réalisés jouent un rôle primordial**. Si un meilleur environnement n'est pas créé pour ces acteurs, cette loi n'aura qu'un impact mineur sur le problème croissant de la pénurie de logements abordables au Luxembourg.

Dès lors, nous proposons de revoir surtout les éléments suivants du projet de loi afin d'avoir un impact plus important :

1. Art 4 (4) point 6°, **revoir à la baisse** la limite de 60% des unités de logement du projet de vente destinées à des acquéreurs éligibles pour la vente abordable.
2. **Soutenir les communes par un service étatique en vue de la vente des biens en futur état d'achèvement**. Ce service pourrait être assuré par un des promoteurs publics de l'Etat ou par un nouveau service. En effet, un support aux communes de la part des promoteurs étatiques serait une plus-value, dans le sens où les communes pourraient bénéficier de leurs compétences pour réaliser des projets de construction.
3. **Rembourser l'investissement de 25% de la commune** à travers un loyer à verser par le bailleur social en cas de logements locatifs abordables.
4. Les responsables communaux, de par leur contact régulier avec les citoyens de leur localité, sont en pleine connaissance de leurs besoins et ont donc à cœur de mener des projets de logements abordables et ceci dans l'intérêt général. Pour éviter une rupture de ce lien cher aux élus, et en vue de les motiver à réaliser des logements abordables nous proposons de **compléter le système du RENLA par une couche supplémentaire liée directement aux communes, avec des critères de sélections pouvant être déterminés par le conseil communal de chaque commune**.
5. Dans le cahier des charges technique et architectural pour les logements abordables, déjà disponible depuis 2021, mais pour lequel une base légale est désormais créé, il est préconisé **la limitation du nombre d'emplacements de stationnement privés** afin d'inviter les communes à favoriser cette approche. L'impact des demandes du nombre d'emplacement par les différents règlements grand-ducaux peut en effet être assez important sur un projet de logements. Cependant, il faudra **une vraie concertation avec le Syvicol et une base légale afin que les communes puissent déroger à leurs prescriptions du PAG** dans le cadre des projets de logements abordables.
6. L'introduction des notions de **logements innovateurs et de logements résilients au changement climatique** crée une possibilité de réaliser des **concepts plus ambitieux** également dans le domaine du logement abordable. Cependant, les critères pour ce type de logements doivent être clairement définis (voir aussi commentaire par article).
7. Une « coopérative de logements » peut devenir promoteur sans but de lucre si elle est reconnue société d'impact sociétal. Tel était déjà le cas sous le régime de la loi de 1979. L'OAI se pose la question si cela concerne également les *Baugruppen* où chaque partie est propriétaire de son logement contrairement au modèle de coopérative.

L'OAI se pose la question à quel horizon temporel les règlements grand-ducaux mentionnés dans le projet de loi seront disponibles.

Nous tenons à rappeler dans ce contexte la position de l'OAI quant à l'importance de l'élaboration d'un **paquet complet – regroupant lois et règlements grand-ducaux**

d'exécution – afin d'éviter des phases d'incertitude qui favorisent la judiciarisation du secteur. L'OAI en outre a la conviction que la réalisation de tests sur des projets réels avant le vote de la loi ainsi que l'établissement de guides pratiques à publier avant l'entrée en vigueur de la loi sont autant d'initiatives importantes afin de préparer le secteur à l'application de la loi.

Il serait également utile de prévoir une digitalisation intelligente des procédures prévues au présent projet de loi afin d'optimiser leur efficacité.

2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par le groupe de travail OAI « Avis OAI sur le plan sectoriel logement ».

3. Avis article par article sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable

Chapitre 1^{er} – Généralités (articles 1 à 3)

Les articles de ce chapitre ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Chapitre 2 – Promoteur social (articles 4 à 29)

Article 4 Réalisation de logements destinées à la vente abordable

Ad alinéa (3) Logements résilients au changement climatique

Le principe d'accorder une augmentation de la participation pour un logement particulièrement résilient au changement climatique est accueilli favorablement.

Cependant la définition d'un tel logement n'est pas claire et doit être précisée. Nous supposons qu'elle le sera dans un règlement grand-ducal à venir.

L'article prévoit que le caractère résilient au changement climatique des logements est constaté par le ministre sur avis de la commission. **Il sera important que ladite commission soit composée d'hommes et femmes de l'art**, membres de l'OAI, et le cas échéant, conseillers logement, pouvant juger correctement le respect des critères prédéfinis.

Ad alinéa (4) Point 6° « au moins 60 pour cent des unités de logement du projet de vente sont vendues à des acquéreurs éligibles pour la vente abordable, le reste pouvant être vendu à des acquéreurs éligibles pour la vente à coût modéré »

Bien que les seuils pour les acquéreurs éligibles pour la vente abordable aient été revu à la hausse ceci peut constituer un risque élevé pour les communes en tant que promoteur public. A titre d'exemple, le projet Molter à Mondercange a montré qu'il peut être difficile d'atteindre les 60% d'acquéreurs. Ceci aura comme conséquence pour le promoteur public de perdre toutes les aides à la pierre, même si 59% sont atteint. Il semble logique de demander un seuil minimal de logements dans le régime de la vente abordable pour justifier un certain effort administratif qui en résulte, mais ne serait-il pas plus motivant et important de savoir que chaque logement abordable créé est louable ? **Nous proposons de diminuer ce seuil considérablement (par exemple à 30%)** pour diminuer le risque d'une perte totale des aides.

Article 11 Réalisation de logements destinée à la location abordable

Ad alinéa (3) Logements innovateurs

Le principe d'accorder une augmentation de la participation pour un logement à caractère innovateur est accueilli favorablement.

Cependant la définition d'un tel logement n'est pas claire et doit être précisée. Nous supposons qu'elle le sera dans un règlement grand-ducal à venir.

Il est seulement cité dans la fiche financière « Le projet doit par exemple appliquer une technique de construction inédite ou utiliser des matériaux de construction jamais utilisés jusqu'alors. ».

L'article prévoit que le caractère innovateur des logements est constaté par le ministre sur avis de la commission. **Il sera important que ladite commission soit composée d'hommes et femmes de l'art** membres de l'OAI, et le cas échéant, conseillers logement, pouvant juger correctement le respect des critères prédéfinis.

S'agira-t-il de la même commission que celle prévue à l'Article 4 alinéa 3 ?

Article 13 Compensation de service public pour les logements destinés à la location abordable

Ad alinéa (3) Capital propre investi

Le fait que les communes soient exclues de la rémunération du capital propre investi (au moins 25% des coûts d'investissement d'un projet de logement locatif abordable) **constitue un frein important dans l'activation de la majeure partie de la force vive du pays pour remédier au problème du logement.** En effet, étant donné que les participations financières de l'Etat sont plafonnées selon l'article 14 du présent projet de loi, l'investissement des communes peut largement dépasser les 25% de l'investissement total d'un projet de construction.

Dès lors, ceci est loin d'être motivant pour les communes qui devront également supporter tous les autres frais consécutifs à la réalisation de logements supplémentaires dans leur communes (équipements publics). A ce niveau, il s'agit plutôt de l'effectivité des mesures et de l'activation de la force vive du pays qu'une question de montant absolu d'investissement. Le retour sur investissement des communes pourra être un élément-clé dans la prise de décision au sein des conseils communaux pour les projets de logements abordables locatifs.

De même **le paiement des 75% de subvention à travers le loyer versé par le bailleur social à la commune sur plusieurs années constitue un frein important dans la motivation des communes** à se lancer. En effet, un investissement de 100% de la part de communes est demandé ponctuellement pour réaliser le projet. Ceci pèsera lourd sur les budgets des communes et n'aura en aucun cas un effet de déblocage de ceux-ci, au contraire. Ainsi l'objectif ultime de cette loi risque de ne pas être atteint.

Chapitre 3 – Bailleur social (articles 30 à 49)

Les articles de ce chapitre ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Chapitre 4 – Gestion locative sociale (articles 50 à 54)

Les articles de ce chapitre ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Chapitre 5 – Bail abordable (articles 55 à 75)

Article 58 – Critères d'attribution relatifs au logement vacant

Afin d'accroître le champ d'intervention des communes en tant que promoteurs publics, nous plaidons pour l'**ajout d'une couche supplémentaire de critères d'attribution relatifs aux logements vacants, pouvant être émise par le conseil communal**, au bénéfice des logements abordables réalisés dans leur propre commune. En effet ceci motivera les élus à lancer des projets de logement abordables en sachant qu'ils peuvent agir en ligne directe pour leurs citoyens en particulier, tout en gardant une ouverture secondaire pour des candidats en dehors de leur secteur électoral.

Chapitre 6 – Registre national des logements abordables (articles 76 à 84)

Les articles de ce chapitre ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Chapitre 7 – Voies de recours et dispositions financières (articles 85 à 86)

Les articles de ce chapitre ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Chapitre 8 – Dispositions modificatives (articles 87 à 90)

Les articles de ce chapitre ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Chapitre 9 – Dispositions transitoires et finales (articles 91 à 99)

Les articles de ce chapitre ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

* * * *

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 30 septembre 2022

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente



Marc FEIDER
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur

