

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**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(1^{er} juin 2021)

Par dépêche du 2 avril 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre du Logement.

Par dépêche du 12 avril 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du logement lors de ses réunions des 29 mars, 1^{er} et 2 avril 2021. Le texte coordonné tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

Les différents textes des amendements étaient accompagnés d'un commentaire pour chacun des amendements et du texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

L'avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 26 mai 2021.

Considérations générales

L'analyse du Conseil d'État portera de manière séparée sur chaque série d'amendements, et ce dans un souci de lisibilité et de cohérence.

Examen des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021

Amendement 1

L'amendement sous examen répond aux observations du Conseil d'État et apporte des précisions quant à la définition du « logement abordable » en introduisant cette définition à l'article 2 du projet de loi en précisant qu'il s'agit de la même définition qui s'appliquera dans tout le projet de loi. Les auteurs précisent encore que l'article 10 du projet de loi sera également amendé pour préciser que les logements abordables, auxquels il est fait référence à cet article, ne se distinguent pas de ceux visés dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article 10 ne concerne que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics. Ces précisions permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, lettre a), de la loi en projet.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à adapter l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prend une nouvelle teneur.

Point 1^o

Paragraphe 1^{er}

L'amendement sous examen tient compte des observations du Conseil d'État concernant la suppression des termes « on entend au présent article » et l'harmonisation de la définition du « logement abordable » dans tout le texte du projet de loi. Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 2

Les auteurs tiennent compte des observations du Conseil d'État relatives à un éventuel risque de confusion de la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » avec les concepts existants. Ceci n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les auteurs procèdent encore au remplacement des termes « qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 » par ceux de « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ». Ce bout de phrase est à supprimer et à prévoir dans la disposition transitoire à insérer dans le dispositif de la loi en projet sous revue. Il est renvoyé à cet égard aux développements sous le point 3^o.

L'intention des auteurs est de prolonger ainsi la phase transitoire pour prendre en compte certains retards procéduraux. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 3

Sans observation.

Paragraphe 4

Le paragraphe sous examen prévoit la cession des fonds réservés aux logements abordables à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions, avec une référence au paragraphe 7. Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « et le cas échéant » par « et en cas de renonciation par la commune », pour bien accentuer l'ordre de subsidiarité prévu au paragraphe 7.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial, en prévoyant que le Ministre peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune. Le commentaire de l'article indique que « l'État par le biais du ministre ayant le Logement dans ses attributions, peut se faire substituer un promoteur public conformément aux dispositions de paragraphe 7 ». Or, le paragraphe 5 ne se réfère au paragraphe 7 que dans le contexte de l'intervention du ministre ayant le Logement dans ses attributions, mais non en relation avec celle du promoteur public. Le paragraphe 7 ne contient par ailleurs aucune modalité y relative. Il est encore indiqué au commentaire de l'amendement que l'État pourrait recourir à un « droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers ». Cependant, les dispositions sous revue restent muettes notamment quant au moment de l'intervention de cette faculté de substitution. En effet, la formulation est équivoque en tant qu'elle ne permet pas de déterminer le moment auquel intervient le promoteur public : se substitue-t-il au ministre avant toute négociation, ou seulement après l'achèvement de celle-ci ? Il semble par ailleurs que seul le ministre sera habilité à conclure la convention prévue au paragraphe 7. Cette disposition pourrait laisser croire que le ministre y désigné aurait compétence pour décider des acquisitions à effectuer au nom d'établissements publics, qui sont, en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, dotées de la personnalité juridique par la loi et régis par le principe de spécialité qui exige que la portée des missions et des pouvoirs de tout établissement public soit déterminée de façon précise et limitative par le législateur¹. Or, ceci reviendrait à nier la personnalité juridique et l'autonomie de ces établissements. Il s'ensuit que le Conseil

¹ Voir avis du Conseil d'État du 8 décembre 2020 sur le projet de loi portant : 1. transposition : a) de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; et b) de la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 ; et 3. modification : a) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; b) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; c) de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg ; d) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; e) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; f) de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres ; et g) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (doc. parl. n° 7638³) ; avis du Conseil d'État du 3 avril 2015 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest (doc. parl. n° 6782¹).

d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 108*bis* de la Constitution. Il demande que la formulation équivoque de la dernière phrase du paragraphe 4 soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public, en écrivant :

« Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'État. »

Paragraphe 5

L'amendement en projet modifie, avec celui concernant le paragraphe 6 en projet, les dispositions relatives à la cession des logements abordables qui figuraient au sein des alinéas 2 à 6 de l'article 29*bis* dans son ancienne mouture.

Les auteurs font désormais une distinction entre, d'une part, la cession des fonds réservés aux logements abordables dont les modalités de cession sont envisagées au paragraphe 5 et, d'autre part, celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds envisagée au paragraphe 6.

L'amendement en projet entend modifier le paragraphe 5 en vue de répondre à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique que le Conseil d'État a émise à l'égard de l'article 29*bis* paragraphe 4, alinéa 2, en raison du manque de précision des « conditions » énoncées dans la mouture initiale du texte, qui devaient être arrêtées par la convention conclue entre la commune et le propriétaire, dans la mesure où il ne ressortait pas clairement du dispositif si lesdites conditions étaient identiques ou supplémentaires à celles déjà prévues par la loi. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial qui prévoyait la cession de fonds contre une indemnité foncière. L'amendement sous examen abandonne l'indemnité foncière au profit d'une augmentation de dix pour cent du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » défini dans le plan d'aménagement général. Il est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. L'idée d'une indemnité foncière est donc abandonnée au profit d'un avantage en nature. Les auteurs justifient ce choix par un allègement de la charge financière pesant sur la main publique.

Paragraphe 6

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport aux alinéas 1^{er} à 4.

Concernant l'alinéa 5, le Conseil d'État constate que les auteurs ont comblé les carences ayant existé dans le projet de loi initial de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle formulée à ce sujet.

Paragraphe 7

L'amendement sous revue prévoit l'hypothèse de la renonciation par la commune à la cession, l'information du ministre et la possibilité pour l'État de bénéficier de la cession à laquelle il a été renoncé antérieurement par le conseil communal.

Si le ministre ayant le Logement dans ses attributions, représentant l'État, est informé de la renonciation dans les trente jours, il n'est cependant pas précisé ni le délai durant lequel l'État doit informer le cédant de son intention, le cas échéant, de bénéficier de la cession, ni des modalités ou de la forme de cette information. Par ailleurs, si la reprise de la cession s'opère automatiquement ainsi que le dispositif semble le suggérer, il n'est pas précisé sous quelle forme l'État peut renoncer à une telle cession, ce qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe sous examen pour cause d'insécurité juridique.

Il est encore renvoyé aux observations à l'endroit du paragraphe 4 concernant la faculté de substitution réservée à l'État.

Paragraphe 8

Il est précisé qu'aucune autorisation de construire ne saurait être délivrée avant la conclusion des conventions avec la commune, sinon avec le ministre, nonobstant que, le cas échéant, une convention d'exécution ait déjà été conclue. Ceci risque de retarder considérablement l'exécution du plan d'aménagement particulier, dûment approuvé, en cas de défaut d'accord sur la valeur des logements abordables à céder. Le Conseil d'État s'interroge à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

Point 2°

Sans observation.

Point 3°

L'article 108*quinquies* nouveau est à supprimer. Il est à remplacer par un nouvel article abrogatoire et transitoire qui est à insérer *in fine* de la loi en projet sous avis, et à libeller comme suit :

« L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

L'article 29*bis*, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 s'applique aux plans d'aménagement général dont la

procédure de modification est entamée six mois après la publication de la présente loi. »

Amendement 3

Sans observation.

Examen des amendements parlementaires du 12 avril 2021

Amendement 1

La commission tient compte de la définition du « logement abordable » donnée par les amendements gouvernementaux et apporte des précisions supplémentaires par rapport aux autres notions. Si le Conseil d'État peut marquer son accord aux définitions actuellement données pour les notions de « logement abordable », « logement durable », « potentiel foncier » et « qualité résidentielle », il estime cependant que la notion de « potentiel résidentiel existant » reste floue et vague malgré la définition proposée par la commission. Si les notions de « logements inoccupés » et de « terrains construits » n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au PAG et au PAP les concernant peuvent être comprises, le Conseil d'État souhaite obtenir des précisions supplémentaires par rapport à la notion de « logements sous-occupés existants ». Quelles sont les situations visées ? Est-ce qu'une personne vivant seule doit s'attendre à ce que sa maison soit qualifiée de « sous-occupée » ? En attendant des précisions supplémentaires par rapport à cette notion, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet.

Amendements 2 à 10

Sans observation.

Amendements 11 et 12

Les amendements sous avis répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État sous l'article 6 de l'avis précité du 4 mars 2021, en définissant au sein d'un nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 6 les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement, qui relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

Concernant la formation minimale et l'expérience professionnelle requises, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation ou d'expérience supérieur².

² Voir l'avis complémentaire n° 60.342 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et l'avis complémentaire n° 60.343 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Amendements 13 à 16

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Pour l'examen des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021 et des amendements parlementaires du 12 avril 2021, le Conseil d'État se base sur le texte coordonné de la loi en projet joint aux amendements parlementaires du 12 avril 2021 précités qui tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

Article 7

Au paragraphe 5, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le terme « est » avant le terme « intervient », pour écrire :

« [...] dans le cas où celle-ci ~~est~~ intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée. »

Article 10

Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule après les termes « nouveau quartier ».

Article 12

Au point 2°, en ce qui concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa teneur amendée, il convient de rajouter les termes « de la » avant ceux de « loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Article 13

Au point 2°, à l'article 3, point 14°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « 14° des projets [...] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1^{er} juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz