

Luxembourg, le 14 juillet 2023

Objet : Projet de loi n°7937¹ relative au logement abordable et modifiant

- 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 - Amendements gouvernementaux. (5975bisRMX)**

*Saisine : Ministre du Logement
(3 avril 2023)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après les « amendements ») ont pour objet d'adapter le projet de loi n°7937 (ci-après le « Projet ») relative au logement abordable. Le Projet constitue, pour rappel, le premier des deux² projets de loi actuellement déposés par le Gouvernement en vue de la refonte complète de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement³ (ci-après la « loi modifiée de 1979 ») qui a été annoncée dans l'accord de coalition 2018-2023.

En bref

- La Chambre de Commerce accueille très favorablement la nouveauté introduite par les amendements selon laquelle une SIS pourra réaliser des logements locatifs spécifiquement pour des salariés d'un / de mandataire(s), comme par exemple un employeur privé.
- Elle invite les auteurs à considérer des pistes additionnelles pour intégrer davantage les professionnels du secteur immobilier privé et pour développer des idées supplémentaires quant au financement des projets de logements abordables.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

¹ [Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7937 sur le site de la Chambre des Députés.](#)

² Le deuxième projet de loi actuellement déposé étant le projet de loi n°7938 relatif aux aides individuelles au logement.

³ Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N°16 du 27 février 1979)

D'après son article 1^{er}, le Projet a pour objectif général de promouvoir l'accès au logement des ménages à revenu modeste afin de concrétiser le « droit au logement » que la révision constitutionnelle⁴ a inséré dans la Constitution du Grand-Duché. Il entend ainsi favoriser l'inclusion sociale en répondant à la pénurie de logements abordables à laquelle le Grand-Duché se voit confronté aujourd'hui et il traduit la volonté du Gouvernement d'accélérer l'établissement d'un véritable parc (locatif) immobilier public d'envergure. Le Projet a notamment pour ambition de réformer les **aides pour la construction d'ensembles de logements subventionnés** par l'Etat qui sont accordées aux producteurs de logements abordables.

Le Projet ne porte en revanche pas sur des aides qui ont pour vocation de favoriser l'accès des ménages aux logements du marché privé (aides aux propriétaires occupants et aux locataires du marché privé) et il ne concerne pas les aides / dispositifs fiscaux qui visent à inciter à l'investissement locatif sur le marché privé.

La Chambre de Commerce a émis son avis⁵ relatif à la version initiale du Projet en date du 31 janvier 2023 et réitère, pour autant que de besoin les observations qu'elle avait formulées.

Les amendements gouvernementaux sous avis, qui sont la résultante d'une entrevue entre le Conseil d'Etat et une délégation du Ministère du Logement en date du 16 mars 2023 pour un échange de vues, constituent une première série d'adaptations qui sont apportées au Projet. Les modifications sous objet se situent essentiellement à 3 niveaux.

En premier lieu, en ce qui concerne la terminologie et les régimes⁶ du « logement abordable », les amendements ont pour objectif d'introduire une nouvelle subdivision au niveau du régime de la « **location abordable** ». Ledit régime distingue dorénavant entre (1) les « logements tous publics » et (2) les « logements dédiés ». L'introduction de cette subdivision poursuit l'objectif de mieux répondre aux besoins spécifiques de certains ménages et de faciliter la tâche des bailleurs sociaux qui offrent parfois un accompagnement spécialisé à certains types de ménages. Si les « logements tous publics » s'adressent d'une part à tous les types du public, les « logements dédiés⁷ » sont destinés à l'accueil de populations spécifiques. Sur le plan des « logements dédiés », les amendements opèrent une distinction entre **8 catégories de « logements dédiés »**, dont également « les logements dédiés aux salariés du promoteur social ou de son mandataire ».

Cet ajout d'une nouvelle subdivision pour la « **location abordable** » est accompagné, en deuxième lieu, par la mise en place de deux modes distincts pour l'attribution des logements de ce régime. Les amendements distinguent à cet égard (1) une « attribution universelle⁸ » pour les logements tous publics ainsi que (2) une « attribution libre⁹ » pour les logements dédiés.

En troisième lieu, les amendements introduisent la possibilité d'un **apport de terrain** dans le cadre de la **location abordable**, une mesure par laquelle les auteurs entendent mobiliser des terrains en possession d'acteurs qui ne sont pas éligibles aux participations financières du Projet. Concrètement, il est dorénavant possible qu'un propriétaire foncier non éligible aux participations

⁴ Voir à ce sujet : <https://www.chd.lu/fr/node/1425>

⁵ [Avis 5975RMX de la Chambre de Commerce du 31 janvier 2023](#).

⁶ Pour rappel, dans la version initiale, le Projet distinguait 4 régimes : (1) les logements en vente abordable, (2) les logements en vente à coût modéré, (3) les logements en gestion locative sociale ainsi que les (4) logements en location abordable.

⁷ Au sens de l'article 12 du Projet, tel qu'il résulte des amendements, les logements dédiés relèvent des sous-catégories suivantes : 1° les logements dédiés aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ; 2° les logements dédiés aux étudiants ; 3° les logements dédiés aux personnes bénéficiant d'un accompagnement social rapproché ; 4° les logements dédiés aux jeunes ; 5° les logements dédiés aux personnes 60+ ; 6° les logements dédiés aux membres d'une société coopérative ; 7° les logements dédiés aux salariés du promoteur social ou de son mandataire ; 8° les logements dédiés dits de réserve.

⁸ Suite aux amendements, la procédure d'attribution est spécifiée par le nouvel article 53 du Projet.

⁹ Suite aux amendements, la procédure d'attribution est spécifiée par le nouvel article 54 du Projet.

rende son terrain disponible à un promoteur social pour la réalisation de logements abordables¹⁰, ce en contrepartie de la réception d'une redevance annuelle dont le montant peut être fixé selon le principe de la liberté contractuelle. La condition est la conclusion d'une emphytéose pour un terme d'au moins 50 ans pour le(s) terrain(s) entre les 2 parties prenantes, afin que le promoteur social dispose de droits réels. D'après les amendements, le promoteur social aura de son côté également droit à une rémunération de l'Etat pour le terrain dont il emphytéote.

Considérations générales

La Chambre de Commerce constate que les amendements gouvernementaux sous avis semblent constituer seulement une première série d'adaptations qui sont apportées au Projet. Suite à l'avis émis par le Conseil d'Etat en date du 26 mai 2023¹¹, elle s'attend ainsi à des modifications supplémentaires du Projet de la part des auteurs dans un futur proche.

Dans le contexte de la production de logements locatifs abordables dédiés¹², elle note de plus que l'exposé des motifs et les commentaires de certains des amendements font référence à des « **sociétés patronales** » et à la notion de « **société d'impact sociétal patronale** ». Étant donné que la Chambre de Commerce revendique la création d'un cadre et d'un régime fiscal attractifs pour les entreprises qui souhaiteraient mettre des logements à disposition de leurs collaborateurs, elle souhaite notamment revenir dans le cadre du présent avis sur ce concept des amendements pour se positionner par rapport à l'approche et aux modifications qui sont présentées par les auteurs.

Concernant la création de logements locatifs abordables dédiés aux salariés du promoteur social ou de son mandataire

En ce qui concerne les définitions, la Chambre de Commerce constate de prime abord que les amendements ne sont pas de nature à opérer des modifications quant aux définitions qui sont retenues par le Projet pour les notions de « promoteur public », de « promoteur social » et de « promoteur sans de but lucre ». En outre, le Projet continue d'écarter d'office les sociétés de droit privé des 4 régimes, en les excluant de la promotion immobilière sociale. Il en résulte que lorsque la documentation des amendements renvoie à des « **sociétés patronales** » ou à la notion de « **société d'impact sociétal patronale** », il est donc toujours fait référence à des promoteurs sociaux, à savoir notamment les sociétés d'impact sociétal (ci-après la ou les « SIS ») régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal et dont le capital social est constitué à 100% de parts d'impact.

Une telle structure peut, en tant que promoteur social, faire en *premier lieu* la demande en obtention de **participations financières** à hauteur de 75% du montant maximal des coûts éligibles au sens de l'article 14 du Projet. La réception des aides pour les logements locatifs se fait via la conclusion d'une convention¹³ avec l'Etat pour une durée de 40 ans. La part restante des 25% doit ensuite être mobilisée par le promoteur social (fonds propres, crédits bancaires, etc.). En *second lieu*, le promoteur social peut demander au ministre ayant le logement dans ses attributions une **compensation de service public** pour la réalisation de logements destinés à la location abordable.

¹⁰ En dehors des logements réalisés dans le cadre des articles 29 et 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

¹¹ Avis [60.884](#) du Conseil d'Etat du 26 mai 2023 par rapport au projet de loi n°7937 relatif au logement abordable.

¹² Cette référence est surtout faite dans le contexte de logements dédiés aux salariés du promoteur social ou de son mandataire.

¹³ Au sens de l'article 21, « *La convention rappelle l'affectation à la vente ou à la location des logements, la catégorie et la sous-catégorie des logements, les conditions d'octroi et le montant maximum de la participation étatique pour le projet en question, tout comme les droits et les obligations principales du promoteur social ainsi que les droits de contrôle de l'État. Le promoteur tient une comptabilité interne permettant de distinguer le résultat au titre de la convention et celui des autres activités.* ».

Cette compensation comporte 3 éléments : (1) la rémunération du capital investi par le promoteur social dans un projet de logement ; (2) un forfait pour la couverture des frais d'exploitation du promoteur ; (3) une rémunération plafonnée pour un terrain dont il est emphytéote suite à la mise à disposition d'un propriétaire, mais seulement sous certaines conditions.

En tant que **promoteur social**, une SIS avec un capital social constitué à 100% de parts d'impact est par ailleurs soumise aux obligations de l'article 27 du Projet amendé. Ce dernier dispose que « *[l]es éventuels surplus de recettes réalisés dans le cadre de la vente ou de la location abordables sont à verser à la trésorerie de l'État, à moins d'être réinvestis par le promoteur social dans des logements destinés à la location abordable et sont déduits des participations financières au titre de ces logements.* ». À la fin de la convention de 40 ans, la SIS peut néanmoins décider de ne plus affecter les logements à la location abordable et elle peut en disposer librement.

Les amendements sous avis n'apportent donc pas de modifications au Projet sur les points essentiels précités.

La Chambre de Commerce accueille néanmoins très favorablement la nouveauté introduite par les amendements selon laquelle une SIS pourra réaliser des logements locatifs spécifiquement pour des salariés **d'un / de mandataire(s)**, donc par exemple un employeur privé. Après la création des logements locatifs, le commentaire de l'amendement 13 précise que le **promoteur social** devra mettre ces logements d'abord à disposition d'un **bailleur social** pour une mise en location, et le bailleur social pourra attribuer les logements à des salariés de l'employeur à condition qu'il existe un lien contractuel entre l'employeur et le bailleur. L'employeur peut ensuite désigner un de ses salariés. Mais ce dernier devra obligatoirement être conforme aux conditions d'éligibilité requis pour être qualifié de « candidat-locataire à un logement abordable » au sens du Projet, en répondant obligatoirement aux critères d'éligibilité¹⁴ de l'article 55, y compris aux critères de revenu. Le salarié locataire payerait un loyer abordable au sens de l'article 60 du Projet amendé. En cas de rupture du contrat de travail entre le salarié et l'employeur, le bailleur pourrait ensuite résilier le contrat de bail à la simple demande de l'employeur.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette ouverture aux entreprises. Elle permet en effet à des employeurs privés de créer des SIS avec un capital social constitué à 100% de parts d'impact en vue de créer des logements abordables locatifs pour les salariés éligibles, et les SIS peuvent bénéficier des participations financières et de la compensation de service public de l'Etat. Dans l'annexe II du Projet amendé, pour le cas d'un adulte sans enfant à charge, le tableau A arrête en tant que plafond d'éligibilité un revenu mensuel net de 3.185 EUR¹⁵. Ceci veut dire qu'il s'agit d'un modèle particulièrement intéressant pour des entreprises issues de secteurs tels que l'HORECA, la construction, le commerce ou encore l'industrie et le transport¹⁶. Dans la documentation du Projet initial, les auteurs ont par ailleurs précisé que « *[u]n promoteur social peut être bailleur social des logements abordables de son patrimoine. Il devra néanmoins remplir les mêmes conditions que tout autre bailleur social.* ». D'après la compréhension de la Chambre de Commerce, cela semble donc également s'appliquer aux SIS qui pourraient être les bailleurs de leurs logements créés. D'après l'exposé des motifs et le nouvel article 36 amendé du Projet, les bailleurs sociaux en charge de la gestion de logements dédiés à des salariés seraient d'ailleurs dispensés de la nécessité d'adresser une demande d'agrément au Ministre du Logement.

¹⁴ Les conditions sont que : 1° le demandeur-locataire est une personne physique majeure au jour de l'introduction de la demande ; 2° aucun des membres de la communauté domestique du demandeur-locataire n'est ni propriétaire, ni usufruitier, ni emphytéote, ni bénéficiaire d'un droit d'habitation, de plus d'un tiers indivis, d'un autre logement au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger ; 3° le demandeur-locataire et les membres de la sa communauté domestique du demandeur-locataire remplissent les conditions de revenu prévues à l'article 56 ; 4° le demandeur-locataire et les membres de la sa communauté domestique du demandeur-locataire disposent d'un droit de séjour de plus de 3 mois au moment de la demande conformément à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁵ Cette valeur s'entend à la cote d'application de l'échelle mobile des salaires de 855,62.

¹⁶ En revanche, il ne s'agit pas d'un modèle qui permet d'attirer des profils très qualifiés ou des hauts cadres dans des secteurs économiques à forte valeur ajoutée.

Dans un deuxième temps, la Chambre de Commerce se félicite également de l'introduction par l'amendement 13 de la possibilité d'un **apport de terrain** dans le cadre de la **location abordable**. En théorie, ceci permettrait à un employeur et une société de droit privé « mandataire » d'apporter un terrain à une SIS et de le concéder sous forme de bail emphytéotique. De plus, ceci offre également une chance à des personnes physiques qui seraient ouvertes à une mise à disposition temporaire de leurs terrains pour la réalisation de logements abordables.

Si la Chambre de Commerce salue ces ouvertures apportées par les amendements, elle remarque que des **défis et questions** semblent néanmoins encore persister.

Le nouveau modèle offre l'occasion à des **employeurs** de s'engager dans la mise à disposition de logements à leurs salariés. Mais il reste qu'ils auront besoin de créer des nouvelles sociétés SIS, voire d'identifier une SIS existante qui serait prête à exécuter un mandat. Il en est de même pour le rôle du bailleur social, où une entreprise devra soit créer une structure propre, soit conclure un contrat avec un bailleur social existant. Or, la Chambre de Commerce fait remarquer qu'une telle initiative nécessite dans l'ensemble un effort administratif non négligeable, et cela peut demander des compétences et des ressources humaines spécifiques pour le développement d'un projet de logements qui ne sont aujourd'hui pas forcément présentes au sein des entreprises visées par le modèle. S'y ajoute que le statut SIS a connu un relatif échec jusqu'à présent : de nombreux entrepreneurs ont mis en avant des réserves par rapport à la création de SIS. De plus, la Chambre de Commerce note que la création d'une structure SIS ne semble pas tout à fait sans risque. Un retrait de l'agrément ministériel pour non-respect des conditions de l'agrément entraîne en effet une dissolution judiciaire de la société, avec à la clef la perte intégrale du capital social¹⁷.

Ces considérations et le manque d'expertise éventuel au sein de certaines entreprises pour le développement de projets de logements font en sorte que la Chambre de Commerce n'est à ce stade pas en mesure d'évaluer dans quelles proportions les employeurs seront effectivement disposés à s'investir dans le modèle préconisé par les auteurs. Estimer l'impact positif sur le rythme de production annuel de logements abordables au sens du Projet semble donc également particulièrement compliqué face à cette incertitude.

Si la Chambre de Commerce salue l'ouverture aux entreprises, elle ajoute cependant qu'une lacune / qu'un désavantage est que le modèle ne semble pas vraiment permettre à des **professionnels de l'immobilier du secteur privé** de s'investir activement dans la création de logements abordables, alors que le montage et le développement de projets immobiliers constitue justement leur cœur de métier. La structure d'une SIS avec un capital social constitué à 100% de parts d'impact (sans possibilité de rendement ou de distribution du bénéfice via des parts), de même que l'obligation de l'article 27 de verser un surplus de recettes à la trésorerie de l'État le cas échéant, constituent dans l'ensemble un modèle qui semble peu attractif pour des promoteurs privés. La Chambre de Commerce invite donc les auteurs à considérer des pistes additionnelles pour intégrer davantage les professionnelles du secteur immobilier et leurs capacités de production de logements.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce propose que des idées supplémentaires pourraient aussi être explorées quant au **financement des projets de logements abordables**. Aujourd'hui, pour financer les 25% du coût d'un projet de logements abordables qui ne sont pas couverts par les participations financières étatiques, la plupart des promoteurs sociaux sont obligés de se tourner vers des crédits bancaires, et ce dans un contexte de conditions d'emprunt de plus en plus contraignantes. À titre complémentaire, la Chambre de Commerce considère donc qu'un cadre plus attractif pourrait être développé afin d'inciter également d'autres investisseurs à apporter une partie des financements additionnels nécessaires.

¹⁷ Quel que soit le mode de liquidation d'une SIS, le solde éventuel du boni de liquidation doit en effet être transféré sous forme de donation (1) soit à une autre SIS poursuivant un but identique ou comparable à celui de la SIS en liquidation, (2) soit à une fondation de droit luxembourgeois ou à une association sans but lucratif reconnue d'utilité publique par arrêté grand-ducal.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

RMX/DJI