

Promoteurs privés : Quelles participations de l'Etat pour réaliser des logements à coût modéré ?

Ces dernières années les prix du logement au Grand-Duché ont atteint des sommets jusqu'alors inconnus. Cette évolution préoccupante, liée notamment à une offre de logements et de terrains insuffisante, à la présence d'une minorité de ménages disposant d'un pouvoir d'achat élevé, à la lenteur administrative de viabilisation de terrains ainsi qu'à l'évolution économique et démographique du Grand-Duché, a poussé le Gouvernement à faire de la maîtrise des prix du logement et de l'augmentation de l'offre de logements et de terrains constructible deux de ses objectifs principaux. A ces fins, il a été décidé d'encourager et d'encadrer la réalisation de logements à coût modéré sur le territoire du Grand-Duché.

Afin de promouvoir au mieux la réalisation de tels logements, les règles relatives aux minima de logements à coût modéré en place jusqu'alors ont été précisées -voir dans certains cas accentuées. En parallèle, le Gouvernement s'est appuyé sur l'article 15 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (la «Loi de 1979») autorisant l'Etat «à favoriser par des participations financières l'initiative des promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location».

Le présent article se propose de rappeler brièvement les minima en matière de réalisation de logements à coût modéré avant de faire le point sur les modalités des participations financières accessibles aux promoteurs privés. Par promoteurs privés, on entend les sociétés de droit privé mais aussi les associations sans but lucratif, les fondations, les fabriques d'église, les communautés religieuses ayant conclu une convention avec le Gouvernement, les hospices civils et les offices sociaux (art. 16 al. 2 de la Loi de 1979).

Minima de logements à coût modéré

Jusqu'à la loi dite «Omnibus» du 3 mars 2017, tout terrain à bâtir brut d'une superficie supérieure ou égale à un hectare devait ainsi réserver 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements à construire à la réalisation de logements à coût modéré (art. 29 (5) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du territoire et le développement urbain (la «Loi de 2004»)).

Suite à la loi «Omnibus» précitée en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017, chaque plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» («PAP NQ»), prévoyant un nombre de logements supérieurs à



25 unités, doit maintenant réserver au moins 10% de la surface construite brute à la réalisation de logements à coût modéré (art. 29 §2 al. 4 de la Loi de 2004). S'agissant de la Ville de Luxembourg, la surface exploitable moyenne des unités de logement doit être au moins égale à une valeur théorique de 52 m² (art. 7 du règlement sur les bâtisses).

Depuis une loi récente du 17 avril 2018, un plan directeur sectoriel est même autorisé à imposer à tout PAP NQ prévoyant un nombre de logements supérieurs à 25 unités et exécutant «une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan prévoyant des terrains destinés à la mise en œuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré», qu'il consacre au moins 30% de sa surface construite brute à la réalisation de logements à coût modéré et de logements locatifs (art. 11 (2) 9^o de la loi de 2018).

Conditions préalables aux participations

Les participations de l'Etat aux projets à réaliser par les promoteurs privés ne sont accordées que si les quatre conditions cumulatives suivantes sont réunies (art. 17 de la Loi de 1979) :

1. les projets de construction doivent pouvoir être réalisés dans le cadre d'un projet d'aménagement au sens de la législation concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ou d'un plan d'aménagement au sens de la législation concernant l'aménagement du territoire
2. les projets doivent comprendre au moins 10% de logements locatifs, sauf dispense prévue au programme annuel ou pluriannuel tel que mentionné ci-après
3. la proportion des acquéreurs répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition doit être supérieure ou égale à 60% du total des acquéreurs

4. des normes minimales d'isolation thermique doivent être respectées.

Les participations de l'Etat sont arrêtées dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel inclus dans un règlement grand-ducal, lequel programme tient compte des besoins régionaux et locaux de logements et des projets soumis par les promoteurs (s'agissant du dernier programme en date, cf. règlement grand-ducal du 15 décembre 2017, *Mémorial A n° 1075 du 18 décembre 2017*). Le programme couvre les projets et les participations liés tant aux promoteurs privés que publics (art. 19 de la Loi de 1979).

Les conditions d'octroi et l'importance des participations étatiques des projets initiés par les promoteurs sont ensuite détaillées individuellement dans une convention signée par le promoteur privé concerné et le Ministre, laquelle convention renseigne l'affectation des logements, les droits et obligations principaux du promoteur privé et les droits de contrôle de l'Etat.

Opérations visées par les participations

Les opérations suivantes des promoteurs privés peuvent bénéficier des participations de l'Etat (art. 20 de la Loi de 1979) :

- l'étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique
- l'aménagement de terrains
- le préfinancement des projets de construction
- la construction de logements locatifs
- la construction de foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile
- la construction de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire
- la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles.

Plafond et limites des participations

De manière générale, le Ministre ayant le logement dans ses attributions peut fixer des prix-plafonds pour l'aménagement des terrains et la construction des logements susceptibles de bénéficier des participations de l'Etat (art. 18 de la Loi de 1979). S'agissant des études de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique, l'Etat peut participer aux frais jusqu'à concurrence de cinquante pour cent à condition que lesdits frais ne dépassent pas les tarifs applicables aux contrats d'architecte conclus par l'Etat (art. 21 de la Loi de 1979).

Pour l'aménagement de terrains à bâtir, le maximum pouvant être pris en charge par l'Etat est également de cinquante pour cent des frais et ces derniers peuvent résulter soit de la démolition éventuelle de bâtisses existantes, soit de l'installation de l'infrastructure technique, notamment de voirie, de canalisation, de conduite d'eau, de gaz, d'électricité, de télécommunication et de chauffage urbain. En cas d'aménagement de places de jeux et espaces verts, la part prise en charge par l'Etat peut atteindre soixante-dix pour cent des frais engagés par le promoteur privé (art. 23 de la Loi de 1979).

Le montant des aides prévues aux deux paragraphes ci-avant (études de programmes de construction et aménagement de terrains à bâtir/places de jeux et espaces verts) est fixé sur la base du prix d'adjudication des travaux, sans que le montant liquide puisse être calculé sur une base supérieure aux prix réellement exposés (art. 31 al. 3 de la Loi de 1979).

L'Etat peut encore prendre en charge pendant une période maximale de deux ans et jusqu'à concurrence de soixante-dix pour cent les charges d'intérêt d'emprunts contractés par le promoteur privé pour le préfinancement de l'aménagement des terrains et de la construction des logements, à condition que ledit promoteur renonce à inclure toute charge de préfinancement dans ses prix de vente (art. 25 de la Loi de 1979).

En cas de construction ou d'acquisition de logements pour travailleurs étrangers réalisés par un employeur en faveur de ses employés, l'Etat peut aussi participer jusqu'à concurrence de quarante pour cent du prix, sans toutefois que cette participation ne puisse excéder six mille deux cents euros par personne logée (art. 30bis de la Loi de 1979).

Enfin, l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, hospices civils, offices sociaux, le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ainsi que par des communautés

religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement (art. 30ter de la Loi de 1979).

Pour garantir la restitution des aides au logement accordées par l'Etat dans les deux derniers cas susmentionnés, la Loi de 1979 autorise l'Etat à inscrire une hypothèque légale sur les logements concernés. L'hypothèque légale est limitée au montant des aides versées pour lesdits logements. Cette hypothèque prend immédiatement rang après la ou les hypothèques inscrites sur réquisition de l'établissement d'épargne et de crédit dans l'intérêt de la garantie du ou des prêts accordés pour la construction ou l'acquisition du logement. Les formalités relatives à l'inscription et à la radiation de l'hypothèque ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor, sauf le salaire des formalités hypothécaires qui est à charge du bénéficiaire de la participation étatique (art. 30quarter de la Loi de 1979).

Modalités de versement des participations

Les aides résultant de l'application des éléments détaillés ci-avant sont versées aux promoteurs privés qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs remplissant les conditions pour l'octroi des primes de construction (i.e. les acquéreurs éligibles suivant des barèmes fixés par règlement grand-ducal). Elles doivent être ventilées par parts égales entre tous les logements construits. Pour les acquéreurs éligibles, l'acte de vente indique le prix normal, le montant de la participation de l'Etat ainsi que le prix subventionné (art. 31 de la Loi de 1979).

Remboursement des participations

Deux cas doivent être distingués ici.

Les aides étatiques sont tout d'abord remboursables aux mêmes conditions et modalités que les primes de construction. Dans ce cadre, l'acquéreur et le promoteur privé sont tenus solidairement du remboursement des participations de l'Etat conformément aux dispositions des articles 1197 et suivants du Code civil, le promoteur étant autorisé de répéter contre l'acquéreur la totalité de la participation qu'il a du rembourser à l'Etat (art. 31 al. 1 de la Loi de 1979).

En cas d'inobservation des dispositions du règlement grand-ducal détaillant le programme annuel ou pluri-annuel applicable, les participations de l'Etat sont également remboursables au Trésor par le promoteur privé aux taux de l'intérêt légal en matière commerciale sans que celui-ci puisse s'en tenir indemne auprès des acquéreurs ou locataires (art. 31 al. 4 de la Loi de 1979).

Stéphanie JUAN
Partner, Avocat
Docteur en droit public
MOLITOR Avocats à la Cour

Chronique d'une pénurie ?

Le premier trimestre de l'année 2018 a été plus calme que d'habitude pour l'immobilier de bureaux avec une prise en occupation en recul de 38%, soit 47.224 m². Par rapport à la moyenne à 5 ans pour un premier trimestre, le recul n'est cependant que de 3%.

«Ce recul est uniquement dû à une moindre taille des transactions : au T1 2018 la taille moyenne était de 590 m², contre 1.043 m² il y a un an. En nombre de transactions, nous en avons enregistré 80, soit 7 de plus que l'année dernière et 11 de plus que la moyenne à 5 ans», détaille Angélique Sabron, Head of Agency JLL Luxembourg. «Les grandes prises en occupations sont encore à venir, notamment Deloitte et Alter Domus qui rejoindront leurs nouveaux sièges respectifs à la Cloche d'Or d'ici la fin de l'année», ajoute-t-elle. Autre fait marquant, le City Belt domine en termes

de volume transactionnel avec 46%. Il s'agit surtout de Leudelange qui s'est montré particulièrement dynamique grâce notamment à l'extension de 7.898 m² de Foyer Assurances et ses filiales dans leur immeuble ainsi que par la location, à Wavestone, de 1.050 m² dans le projet Altitude (première phase nommée Lhassa), de Codic et Tralux. Cette dernière a été conseillée par JLL.

Le CBD suit avec 16% de la prise en occupation. En termes de nombre de transactions, le CBD est de loin le marché le plus important avec 26% du total, suivi par le City Belt (23%) et la Périphérie (15%). Dans ce contexte porteur, JLL reste le leader du marché luxembourgeois avec un volume de 9.235 m² son actif, soit 39% du volume transactionnel réalisé par l'intermédiaire d'un agent. Le stock vacant à Luxembourg ne cesse de se réduire, avec un taux de vacance de 4%. Fin mars 2018, le marché a atteint le niveau de disponibilité le plus bas depuis le T2 2009. Actuellement 158.852 m² sont dis-

ponibles à Luxembourg, soit près de 30.000 m² de moins que fin 2017. La différence entre les marchés centraux et ceux du City Belt, Périphérie et de Belval demeure toutefois importante. Il reste 2,9% de bureaux disponibles au CBD, 1,9% à la Gare, 1,4% au Kirchberg et 5,8% à la Cloche d'Or, traduisant un manque certain d'offres. Cependant en s'éloignant du centre la vacance augmente, dans le City Belt 7% est vacant, en Périphérie 8,8% et à Esch-Belval 11,1%. Ces chiffres sont en sensible recul par rapport au T4 2017.

Le marché des bureaux vers une situation de pénurie ?

Probablement pas en dehors des quartiers centraux, puisqu'un certain nombre de nouvelles livraisons spéculatives sont attendues dans le courant de l'année avec, dans l'immédiat, la première phase du projet Altitude, cité plus haut, dont environ 2.000 m² sont encore disponibles. Plus tard dans l'année,

Greenfinch devrait livrer son projet Green Square à Hamm qui totalise pas loin de 11.000 m². La tendance dans les valeurs locatives tend à se stabiliser dans les quartiers centraux : pour des transactions de plus de 1.000 m² au CBD les loyers «prime» sont inchangés à €47* / m² / mois tandis qu'au Kirchberg et à la Gare ils se sont stabilisés à €35* / m² / mois. À la Cloche d'Or et au City Belt les bureaux se louent entre €24* et €28,5* / m² / mois, à Belval il faut s'acquitter de €24* / m² / mois et en Périphérie €22* / m² / mois. *+tva

Le point sur le marché de l'investissement

La performance du marché de l'investissement est beaucoup plus modérée, le volume est en recul de 28% en base annuelle, soit €218 Mln. Vincent Van Bree, Head of Capital Markets JLL Luxembourg, explique : «Ce recul est la conséquence d'un manque de liquidité du marché luxembourgeois où les

bonnes opportunités sont rares. Toutefois, avec les transactions en cours de signature il y a de quoi doubler ce chiffre». Si les taux d'intérêts augmentent, l'investissement immobilier devient-il moins intéressant ?

Pierre-Paul Verelst, Head of Research JLL BeLux commente : «Depuis plusieurs mois les taux d'intérêt à long terme sont en hausse suite au changement de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne qui sera un peu moins accommodante. Le taux de référence à 10 ans affiché par les obligations d'état allemandes («Bund») est ainsi passé de 0,2% début 2017 à 0,7% en février 2018, pour ensuite redescendre autour de 0,5% aujourd'hui. Si l'on compare avec les 4,5% de rendement affichés par les meilleurs immeubles de bureaux de Luxembourg, la marge reste très confortable pour l'immobilier, et si l'on en croit les prévisions des économistes cela se confirmerait au moins pour les 18 prochains mois».