



# A V I S

du 22 février 2022

sur

**le projet de loi 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**

Par dépêche du 3 janvier 2022, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question prévoit de remplacer la législation actuellement applicable en matière de logements abordables par un nouveau texte, comportant une panoplie de mesures destinées à lutter davantage contre la pénurie de tels logements au Luxembourg et à ouvrir les conditions d'accès à ceux-ci à une partie plus importante de la population.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte est de nature très technique. Elle se limitera dans le présent avis à prendre position sur les grandes lignes du dossier, sans entrer dans tous les détails.

### **L'objectif principal du projet de loi**

Il ressort de l'exposé des motifs joint au projet de loi que l'objectif principal de celui-ci est la promotion de l'accès au logement pour les ménages à revenu modeste, qui éprouvent de plus en plus de difficultés pour se loger sur le marché privé. Cette situation serait entre autres due au fait que le taux de pauvreté serait en constante augmentation (11,9% de la population en 2003 et 17,5% en 2019)<sup>1</sup>.

Les auteurs du texte affirment en outre que le coût du logement devient de plus en plus lourd pour les ménages, le taux d'effort pour se loger de ceux-ci pouvant souvent dépasser 40%.

La Chambre relève que surtout pour les locataires, le taux d'effort pour se loger peut même atteindre jusqu'à 50% de leur revenu<sup>2</sup>. Elle avait déjà présenté des réflexions à ce sujet dans son avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 sur, entre autres, le projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs, page 3, alinéa 3

<sup>2</sup> Observatoire de l'habitat, Note 27, Évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019, octobre 2021, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/note-27.html>

Selon le Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2021, les priorités du gouvernement se concentrent essentiellement sur la création de logements publics à coût abordable et la dynamisation de la création de logements sociaux (dont fait partie la mise en œuvre du Pacte Logement 2.0).

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient sans ambages toute mesure en faveur de l'accès à un logement décent par les personnes à faible revenu, elle signale toutefois que, face à la situation désastreuse sur le marché national du logement, il ne suffit pas de concentrer les efforts sur la construction de logements publics à coût abordable.

En effet, d'après le STATEC, le problème de la charge financière liée au logement est préoccupant pour 78,9% des ménages au Luxembourg<sup>3</sup>. La crise du logement ne concerne donc plus seulement les ménages à revenu modeste.

Par ailleurs, la construction de logements publics à prix abordable, même en grand nombre, ne va avoir aucun effet sur la flambée des prix sur le marché privé du logement, flambée qui est due entre autres à la spéculation et au fait que l'offre de logements et de terrains disponibles reste largement insuffisante par rapport à la demande toujours croissante en raison de l'évolution démographique.

### **Le régime de la vente abordable**

Le projet de loi prévoit deux types de logements publics destinés à la vente: les logements abordables et les logements à coût modéré.

À l'heure actuelle, les notions de "*logement abordable*" et de "*logement à coût modéré*" semblent être synonymes. La notion de "*logement abordable*" est couramment utilisée, même officiellement, mais elle n'est pas définie par la loi. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ne vise en effet que le "*logement à coût modéré*".

Les articles 4 et 5 du texte sous avis distinguent dorénavant entre les deux notions. Selon le commentaire de l'article 5, "*la vente à coût modéré se distingue de la vente abordable au niveau des plafonds de revenu des acquéreurs éligibles qui sont plus élevés*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette distinction ne ressort pas clairement du texte. D'après l'article 7, les conditions applicables aux acquéreurs éligibles sont en effet les mêmes pour les logements abordables et pour les logements à coût modéré.

---

<sup>3</sup> STATEC, Rapport travail et cohésion sociale, 14 octobre 2021, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2021/analyses-05-21/index.html>

De façon générale, les dispositions en question manquent d'ailleurs de précision et la différence entre les deux notions est difficilement compréhensible, de sorte que la Chambre se demande s'il est vraiment nécessaire de prévoir deux types de ventes de logements à coût réduit qui, d'autant plus, ne peuvent être réalisés que par les mêmes promoteurs publics.

Concernant les problèmes de distinction entre "*logement abordable*" et "*logement à coût modéré*", la Chambre renvoie par ailleurs à la note 26 publiée en juin 2020 par l'Observatoire de l'habitat ("*Le « Logement abordable » au Luxembourg: définition, offre et bénéficiaires potentiels*").

Pour ce qui est de la réalisation des logements en question, la Chambre approuve que le projet de loi ne reprenne plus la condition actuellement prévue pour les communes agissant en tant que promoteur public et selon laquelle "*la participation de l'État est subordonnée à la condition que la commune supporte elle-même une charge équivalente au tiers de la participation de l'État relative aux frais d'étude et à l'aménagement des terrains*" (article 24 de la loi précitée du 25 février 1979).

En ce qui concerne la compétence pour la construction de logements à coût réduit, les articles 4 et 5 du projet sous avis prévoient que la réalisation de logements abordables et de logements à coût modéré est réservée aux promoteurs publics.

La loi susvisée du 25 février 1979, telle qu'elle est actuellement en vigueur, dispose en son article 15 que "*l'État est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location*".

Dans la pratique toutefois, seuls les promoteurs publics sont en effet autorisés à agir dans le domaine de la construction de logements à coût modéré parce que le règlement grand-ducal d'exécution de la disposition précitée fait défaut.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève, comme elle l'a déjà fait dans le passé (voir notamment l'avis prémentionné n° A-3600), que les promoteurs publics ne parviendront jamais à subvenir aux besoins en logements abordables sur le territoire national, non seulement parce qu'ils ne disposent pas des ressources indispensables pour pouvoir planifier et financer tous les projets afférents, mais également parce qu'ils ne disposent pas du nombre nécessaire de terrains disponibles.

À côté des communes, il n'existe actuellement que deux promoteurs publics au Luxembourg, à savoir le Fonds du logement et la Société nationale des habitations à bon marché. Selon le STATEC, le Luxembourg a besoin de plus de 7.200 logements par an jusqu'en 2030<sup>4</sup>. La livraison estimée de logements abordables construits par les

---

<sup>4</sup> STATEC, Projections des ménages et de la demande potentielle en logements 2018-2060, 24 avril 2019, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2019/04/20190424/index.html>

promoteurs publics correspond cependant à seulement 860 logements en moyenne par année entre 2021 et 2025. Au-delà de 2025, la finalisation de logements abordables est estimée à un maximum de 8.200 unités, y compris des projets de grande envergure dont la planification et la construction s'étendent sur vingt années<sup>5</sup>.

La Chambre se demande si la possibilité d'impliquer tous les promoteurs intéressés dans le cadre de l'aménagement de terrains et de la construction de logements abordables et à coût modéré ne devrait pas être maintenue pour pouvoir subvenir aux besoins de tels logements. Elle met toutefois en garde contre l'octroi de participations financières ayant pour effet de remplir les caisses des promoteurs privés, puisque tel ne doit évidemment pas être l'objectif de la construction de logements publics à coût réduit.

Selon l'article 8 du projet sous avis, les logements abordables et les logements à coût modéré sont vendus sous le régime du droit d'emphytéose, comme ceci est déjà le cas à l'heure actuelle pour les logements à coût modéré<sup>6</sup>. Les logements sont vendus en pleine propriété, mais les terrains sur lesquels se trouvent les logements sont soumis à un contrat de location de longue durée (de 99 ans au maximum) dans le cadre duquel l'emphytéote doit payer annuellement un loyer au propriétaire (promoteur public).

À noter que cette façon de faire, ensemble avec les autres conditions restrictives applicables en la matière, a pour conséquence de dissuader certaines personnes d'acheter un logement soumis à ce régime.

### **Les caractéristiques de construction et d'équipement des logements abordables**

L'exposé des motifs accompagnant le projet sous avis énonce que *"une limitation du nombre d'emplacements privés est préconisée"*, ceci du fait que *"les emplacements pour voitures constituent un coût non négligeable dans le développement de logements"* et au motif qu'il faudrait entre autres *"creuser les pistes alternatives de « mobilité active », de car-sharing, la co- et/ou réutilisation de structures et d'emplacements existants à proximité du projet"*.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que de plus en plus de communes adoptent des politiques et mesures dans le sens de réduire le nombre d'emplacements privés pour les logements (non seulement pour ceux à coût modéré) et bâtiments fonctionnels. L'argument qui est souvent invoqué pour justifier de telles décisions est que les citoyens devraient être incités à utiliser les transports en commun plutôt que de recourir à la voiture personnelle. Pire encore, les règlements sur les bâtisses de certaines communes interdisent carrément les emplacements de stationnement privés pour les nouvelles

---

<sup>5</sup> Fonds spécial de soutien au développement du logement, Rapport annuel 2020,

[https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2021/05-mai/20-logement.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/05-mai/20-logement.html)

<sup>6</sup> Société nationale des habitations à bon marché, Conditions et critères pour devenir propriétaire d'un logement à coût modéré, <https://snhbm.lu/nos-conditions/>;

Fonds du logement, Conditions pour acheter un logement subventionné,

<https://www.fondsdulogement.lu/fr/je-cherche-acheter/acheter-un-logement-subventionné#conditions>

constructions (voir par exemple le règlement sur les bâtisses de la Ville de Luxembourg, qui prévoit en son article 17 que "*dans le cadre de projets pilote par ex. « Vivre sans Voiture », aucun emplacement par logement n'est autorisé*").

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre de telles mesures. Sachant que le réseau des transports en commun existant au Luxembourg ne répond que très marginalement aux besoins des résidents et présente de nombreuses lacunes, maintes personnes n'ont pas d'autre choix que de recourir à leur voiture personnelle, notamment pour rejoindre leur lieu de travail. Or, à défaut de disposer d'emplacements privés, les personnes concernées sont forcées de stationner leur voiture sur la voie publique, qui risque alors d'être encombrée.

La Chambre demande que chaque unité de logement au Luxembourg dispose d'un nombre déterminé (au minimum 1) d'emplacements de stationnement privés, à fixer par exemple en fonction de la taille de l'unité (comme il est généralement d'usage).

### **Le régime de la location abordable**

À l'opposé de la vente abordable, la location abordable n'est pas limitée aux promoteurs publics par le projet de loi. Ainsi, des logements destinés à la location abordable pourront être réalisés par tout "*promoteur social*", c'est-à-dire par les promoteurs publics, mais aussi par des personnes morales privées.

Contrairement au texte actuellement en vigueur, le projet de loi prévoit désormais expressément que les promoteurs sociaux ne doivent pas poursuivre un but lucratif par la mise en location des logements concernés, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve.

### **La gestion locative de logements abordables**

Le projet de loi sous examen vise à "*mettre en valeur*" le rôle du "*bailleur social*", qualité conférée aux organismes assurant la gestion de logements destinés à la location abordable.

À l'heure actuelle, la gestion locative sociale est opérée à travers une convention conclue entre les organismes intéressés et l'État.

Dorénavant, les organismes devront par ailleurs disposer d'un agrément ministériel pour pouvoir exercer l'activité de gestion locative des logements en question. Selon l'exposé des motifs joint au texte, le but de l'agrément est d'assurer la qualité du service offert aux candidats-locataires et aux locataires ainsi que "*le bon entretien au quotidien et la rénovation adéquate des logements abordables, tout comme la nécessité pour l'administration d'avoir un partenaire fiable*".

Si la Chambre marque son accord quant au principe avec les nouvelles règles d'agrément et de contrôle en matière de gestion locative sociale, elle met en garde contre un

alourdissement des procédures. Le fait d'imposer aux organismes intéressés, à côté d'une convention obligatoire à signer, un agrément lourd de conséquences (nécessité pour le personnel de disposer de certains diplômes par exemple) peut le cas échéant dissuader une partie de ceux-ci d'offrir encore leurs services, au détriment de l'offre de logements locatifs abordables.

Concernant les conditions d'octroi de l'agrément, la Chambre s'étonne d'ailleurs que l'article 34, point 5°, ne mentionne pas l'obligation pour les organismes concernés de disposer de moyens financiers adéquats pour l'exercice de l'activité de bailleur social.

### **Le loyer abordable**

Actuellement, le loyer à payer pour un logement locatif abordable, qui doit être inférieur aux prix du marché privé, est calculé au cas par cas, en fonction du promoteur social et de la localisation et de la taille du logement notamment.

Dans un souci d'égalité de traitement, le projet de loi introduit un mode de calcul harmonisé applicable à tous les bailleurs sociaux et à tous les logements concernés, en tenant compte de la situation familiale et socio-économique (sur la base d'une enquête sociale à réaliser), de la composition du ménage et du revenu des locataires.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la mise en place d'une nouvelle méthode de calcul harmonisée et transparente.

Concernant l'appréciation de la situation familiale et socio-économique des locataires, elle regrette que le projet de règlement grand-ducal mentionné à l'article 59, devant déterminer les critères à prendre en compte dans le cadre de la réalisation de l'enquête sociale et la pondération de ceux-ci, ne soit pas joint au dossier sous avis.

### **La résiliation d'office du bail abordable**

L'article 70 du projet de loi traite des cas dans lesquels le bail est résilié d'office pour des faits imputables au locataire (défaut d'information du bailleur sur le non-respect des conditions d'éligibilité à la location abordable, défaut de paiement du loyer et des charges).

La Chambre constate que le texte ne prévoit pas d'obligation d'information du locataire par le bailleur concernant les délais de résiliation d'office. Elle demande de le compléter en conséquence. En effet, même si "*nul n'est censé ignorer la loi*", il faudrait protéger la partie faible au contrat, en l'occurrence le locataire, et le bailleur social devrait l'informer en temps utile des conséquences du non-respect des obligations légales.

### **Le registre national des logements abordables**

Le chapitre 6 du projet vise à mettre en place un nouveau registre national des logements abordables (RENLA) auprès du Ministère du Logement. Il s'agit d'une base de

données renseignant sur le stock, les caractéristiques et les occupants des logements abordables destinés à la vente et à la location disponibles au Luxembourg.

Le registre servira en outre notamment comme guichet unique pour les candidats à un logement abordable et pour les bailleurs sociaux.

La Chambre approuve la mise en place de ce registre, qui s'inscrit dans le cadre de la promotion de la transparence et de la simplification administrative en matière de gestion des logements abordables au niveau national.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 février 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF