

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi modifiant la loi modifiée du 25
février 1979 concernant l'aide au logement

Au cours de la dernière semaine du mois de juillet 2002, le Bureau de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a pris connaissance du document parlementaire numéro 4977 ayant trait au projet de loi sous rubrique, déposé à la Chambre des Députés le 2 juillet 2002 et ayant fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat en date du 9 juillet 2002. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'insurge contre la façon de procéder du Gouvernement qui ne lui avait pas transmis le projet en question pour avis, bien que toutes les mesures ayant trait à l'aide au logement concernent directement les fonctionnaires et employés publics. L'affaire est d'autant plus grave que trois chambres professionnelles avaient bel et bien été saisies pour avis alors que les trois autres avaient sans aucun motif été écartées de la procédure consultative.

Ce n'est qu'à la suite de protestations que le Gouvernement vient enfin de saisir officiellement, en date du 18 septembre 2002, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dudit projet de loi qui, aux termes de l'exposé des motifs, poursuit quatre objectifs primordiaux:

- promouvoir le droit au logement,
- créer un observatoire de l'habitat,
- agir en faveur de la mixité sociale,
- réaliser des habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité.

Ces objectifs et les mesures concrètes qu'ils comportent sont passés en revue dans le cadre de l'examen des articles.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que, mis à part le relèvement de la garantie de l'Etat pour les emprunts et la création d'une nouvelle allocation de 100 € à titre de capital de départ pour la constitution d'un compte d'épargne-logement en faveur de chaque nouveau-né, le projet de loi ne prévoit aucune mesure nouvelle qui augmenterait les prestations existantes en faveur de l'accès à la propriété d'un logement. La Chambre est cependant d'avis qu'une adaptation appropriée des différentes aides au logement s'impose alors qu'elles n'ont plus été relevées depuis de nombreuses années. Il est également indispensable d'adapter les plafonds de revenu si l'on veut éviter qu'un nombre croissant de ménages à revenus moyens ne soit écarté du bénéfice des aides.

Depuis des années, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande également un relèvement du montant déductible des cotisations versées aux caisses d'épargne-logement. Le montant maximum des cotisations déductibles devrait être relevé à 1.500 € pour une personne seule et à 3.000 € pour un ménage de 2 personnes. Ce montant serait à majorer de 1.500 € pour chaque enfant vivant dans le ménage.

Il se recommande en effet d'encourager – et ceci dès le plus jeune âge – l'épargne, considérée à juste titre comme une valeur morale de premier ordre, alors surtout qu'elle stimule l'esprit de prévoyance en favorisant la constitution de patrimoine, qu'est l'accès à la propriété immobilière, puisque de tout temps l'investissement dans la " *pierre* " s'est révélé à la fois le plus sûr et le plus stable.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article remplace l'article 1^{er} de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

L'article lui-même, tant dans la loi de 1979 que dans le nouveau projet, ne constitue pas à proprement parler une règle normative fixant des "*droits*" positifs, ayant un caractère contraignant et permettant à

chaque citoyen d'en demander l'exécution, en s'adressant, le cas échéant, à une juridiction.

L'article 1^{er} ne constitue donc pas une règle de droit. Il fixe les objectifs de la loi sur les aides au logement et constitue ainsi, au sens large, un projet politique. Le but d'une loi étant d'arrêter des dispositions à caractère normatif, l'on pourrait dans une approche plus générale supprimer cet article sans porter atteinte au corps même de la loi et sans réduire son champ d'application.

Les remarques ci-après ne valent dès lors que pour le cas où l'article 1^{er} serait quand même maintenu.

Dans un premier ajout par rapport à la loi de 1979, les auteurs du projet proposent comme objectif à promouvoir "*le droit au logement*". Si le Gouvernement est d'avis que le droit au logement constitue, comme on pourrait le déduire de l'exposé des motifs, un droit fondamental, il devrait prendre l'initiative pour l'insérer dans la Constitution, à l'instar d'autres droits fondamentaux, tel le droit au travail. Une telle initiative aurait l'avantage de lancer au moins un débat plus approfondi et plus large sur le contenu et sur les suites à dégager d'un tel droit. Si un droit au logement existait, faudrait-il en déduire que chaque citoyen a droit à un logement où il "*puisse vivre en sécurité, dans la paix et dignité, et cela sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques*" (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels cité à l'exposé des motifs)? Est-ce que ce droit engagerait l'Etat (et/ou les communes) à garantir à toute personne ou à tout ménage "*un logement adéquat à un prix raisonnable*"?

Si les arguments invoqués à l'exposé des motifs pour "*insérer le droit au logement dans la législation*" correspondent à la situation effective, à savoir qu'un grand nombre de ménages s'installent de l'autre côté de nos frontières en raison de la flambée des prix, que des milliers de ménages sont logés dans des conditions non satisfaisantes et qu'un nombre important de ménages sont surendettés en raison des dépenses engagées pour l'accès à un logement, l'insertion dans la législation d'un droit fictif au logement ne changera absolument rien à cette situation.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est-elle d'avis qu'il est préférable d'abandonner les termes de "*droit au logement*" sans contenu réel, et de les remplacer par des termes plus généraux reflétant le but de la loi, à savoir "*un ensemble de mesures visant à favoriser la construction de logements adéquats en nombre suffisant*".

Enfin, il faut rappeler que la mission du législateur est de créer des droits, il ne suffit pas de les promouvoir.

Un deuxième objectif ajouté à l'article 1^{er} a trait à "*la création de logis pour étudiants, stagiaires, scientifiques, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile*". Tout d'abord, il faut se demander si cet objectif ne va pas à l'encontre de ce qui est prévu au dernier tiret de l'article 1^{er}, c'est-à-dire de promouvoir la mixité sociale afin d'éviter la ségrégation sociale des quartiers.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit par ailleurs de soulever la question du respect du principe de l'égalité devant la loi en relation avec les mesures particulières proposées en faveur de certaines catégories de personnes, l'exigence d'égalité s'analysant comme la nécessité de traiter de la même façon toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation de fait et de droit. Si les logements ne sont pas disponibles en nombre suffisant, s'il existe effectivement une pénurie de logements, est-ce que cette situation est particulière aux catégories de personnes énumérées ou ne faut-il pas conclure à une situation de pénurie qui concerne toutes les personnes à la recherche d'un logement adéquat, sans considération de leur situation professionnelle ou autre? Certes, la disparité des conditions humaines fait que, souvent, une règle n'est équitable que si elle consacre un rapport proportionnel entre les mesures prises par les pouvoirs publics et la situation matérielle de chaque citoyen.

Enfin, le dernier objectif de l'article 1^{er}, qui prévoit "*la mixité sociale et la qualité du logement de manière à ce qu'il réponde aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie*" peut trouver l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, encore que les termes utilisés, et notamment celui de "*mixité sociale*", manquent de précision. Le projet de loi ne prévoit par ailleurs pas les moyens contraignants pour mettre en oeuvre cet objectif, ni

dans les projets de logements réalisés par les promoteurs privés ni surtout dans ceux de promoteurs publics.

Article 2

Cet article prévoit d'abord une modification de la dénomination du "*Fonds pour le logement à coût modéré*", qui deviendra le "*Fonds pour le développement du logement et de l'habitat*", mesure se dégageant de l'extension des activités de ce fonds qui a le statut juridique d'un établissement public.

En outre, l'article 2, qui modifie l'article 2 de la loi de 1979, y ajoute trois mesures nouvelles pour atteindre les objectifs prévus à l'article 1^{er} du projet.

Ces mesures sont

- l'introduction d'un carnet de l'habitat, destiné principalement à promouvoir la rénovation de logements existants,
- la création d'une aide de l'Etat pour soutenir le financement privé de la garantie locative réclamée aux locataires de logements à usage d'habitation principale,
- la création d'un observatoire de l'habitat.

En ce qui concerne l'introduction d'un carnet de l'habitat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut approuver cette mesure. Toutefois, ni la loi ni le commentaire ne donnent une précision sur les modalités de réalisation de cette mesure, de sorte qu'il est impossible de se prononcer sur l'effet qu'elle peut avoir sur le logement. Si elle doit entraîner des dépenses pour le budget de l'Etat, il est indispensable que les critères et les montants des aides à prévoir soient fixés par la loi pour respecter les dispositions de l'article 99 de la Constitution, qui prévoit une loi spéciale pour toute charge grevant le budget de l'Etat sur plus d'un exercice.

La deuxième mesure, à savoir une aide étatique pour soutenir le financement privé de la garantie locative, sera examinée sub article 7 ci-après.

Il en est de même de l'Observatoire du logement, qui sera examiné à l'article 3 ci-après.

Article 3

Cet article concerne la création, auprès du département ayant le logement dans ses attributions, d'un service dénommé "*Observatoire de l'habitat*" et chargé de collecter, d'analyser et de diffuser des données fiables sur le logement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne désapprouve pas la création de ce service, surtout qu'il ne semble pas engendrer la création d'emploi nouveau auprès du département ministériel concerné. Toutefois, avant la création de ce nouveau service, l'on aurait dû examiner si les missions de l'observatoire n'auraient pas pu être assumées par d'autres services ou administrations existantes, notamment le STATEC.

En outre, il faut relever qu'il n'est pas d'usage et d'ailleurs pas nécessaire de légiférer pour fixer les tâches des départements ministériels.

Enfin, il n'est pas non plus d'usage ni d'ailleurs correct que les travaux accomplis par un fonctionnaire dans l'exercice normal de ses fonctions soient indemnisés spécialement.

La Chambre propose donc de supprimer cet article comme d'ailleurs également le point h) à l'article 2 sous 2°.

Article 4

Cet article a pour objet de refixer le montant maximum de la garantie de l'Etat accordée aux personnes qui contractent un emprunt en vue de la construction ou de l'acquisition d'un logement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve cette mesure. Elle est même d'avis que le montant maximum pourrait être porté à 25.000 €

La Chambre regrette que les auteurs du projet n'aient pas fourni de données sur les montants que l'Etat a dû déboursier jusqu'à présent à la place des emprunteurs. En plus, il aurait été utile de connaître le montant total des garanties actuellement accordées par l'Etat.

Article 5

L'article 5 se propose d'ajouter pour l'octroi de primes en faveur du logement un critère supplémentaire pour favoriser le type de logement respectant une utilisation plus rationnelle d'occupation du sol. Vu l'absence de données plus précises – les conditions d'exécution devant être fixées par règlement grand-ducal – la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics entend attendre ces dispositions avant de se prononcer sur le bien-fondé de cette mesure.

Article 6

Cet article prévoit une mesure nouvelle qui consiste dans le versement par l'Etat en faveur de chaque nouveau-né d'une somme de 100 € sur un compte d'épargne-logement en vue de le faire bénéficier des avantages de l'épargne-logement. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics accueille favorablement cette mesure. Toutefois, elle se doit de rappeler dans ce contexte sa propre proposition de loi portant création d'une allocation à l'investissement familial (doc. parl. n° 3770), qui a sans doute servi de référence à cette mesure. Le montant trop modeste prévu n'est cependant pas de nature à déclencher le mouvement souhaité, alors qu'il reste loin en retrait par rapport à celui que le gouvernement britannique vient d'allouer à des fins comparables et qui constitue dès le départ le décuple de celui que le projet de loi sous avis propose. Il y a dès lors lieu de revoir à la hausse le montant primitivement envisagé, si l'on veut que l'initiative ait l'impact voulu.

La Chambre estime que le Gouvernement devrait reprendre les idées à la base de cette proposition et les réaliser dans le cadre du présent projet de loi.

Quant au texte de l'article 6 lui-même, la Chambre est d'avis qu'il manque de précision. Ainsi, le terme de "*nouveau-né*" laisse la porte ouverte à de nombreuses discussions. Est-ce que l'enfant doit naître au pays? Quid des enfants nés non viables? Le montant de 100 € correspond-il à l'indice 100 ou à l'indice actuel?

Les modalités de cette mesure sont à fixer par règlement grand-ducal. Comme un règlement grand-ducal ne peut ni étendre ni restreindre la portée de la loi, il aurait été préférable que le texte de l'article 6 soit un peu plus explicite.

Article 7

Cet article autorise l'Etat à accorder aux candidats-locataires d'un logement une aide pour leur permettre d'assurer le financement de la garantie locative.

La Chambre tient d'abord à rappeler que la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 27 août 1987 et 17 mars 1992, prévoit en son article 4 que "*la conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer*" et qu'"*il est toutefois permis aux parties de convenir d'un forfait, qui ne pourra dépasser trois mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou les dégradations éventuelles des lieux loués*".

L'article 7 sous examen n'arrête que le principe d'une aide financière de l'Etat, en laissant à un règlement grand-ducal le soin d'en fixer les conditions et les limites.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui n'est pas convaincue de la nécessité de cette mesure, est par ailleurs d'avis que l'aide de l'Etat ne peut pas aller au-delà de ce qui est légalement admissible en vertu de la loi précitée du 14 février 1955.

Quant au texte lui-même, il porte atteinte sur deux points aux dispositions de la Constitution.

D'une part, il ne prévoit pas les limites financières de l'Etat comme le veut l'article 99 de la Constitution, et d'autre part, il abandonne à un règlement grand-ducal la possibilité de fixer des sanctions. Or, il appartient à la loi et à la loi seule de déterminer les infractions et de fixer les peines (art. 14 de la Constitution et art. 7 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme).

Ces reproches d'ordre juridique à l'égard de ce texte amènent la Chambre à en demander la suppression.

Article 8

Cet article n'appelle pas d'observations.

Article 9

Cet article modifie l'article 17 de la loi de 1979. Comme la mixité devient un principe à respecter par les projets subventionnés par l'Etat, il serait adéquat de prévoir, en dehors des dix pour cent de logements locatifs obligatoires, également un certain pourcentage de logements qui doivent être vendus à des personnes qui ne répondent pas aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition.

Articles 10 à 13

Ces articles n'appellent pas d'observations.

Articles 14 et 15

L'article 14, qui modifie l'article 27 de la loi du 25 février 1979, relève la participation financière de l'Etat pour les logements locatifs à réaliser par des promoteurs publics de 40% à 70%. Pour les communes, ce pourcentage peut atteindre 75%.

La Chambre se demande s'il est encore nécessaire de maintenir les catégories de personnes prévues à l'alinéa 1^{er} et d'exclure, en ce qui concerne les personnes handicapées, tous les handicapés exceptés ceux ayant un handicap physique. Il est vrai que ce texte figurait déjà dans la loi de 1979. Avec le recul du temps, il ne paraît plus admissible de maintenir cette discrimination.

La Chambre relève également que le texte de l'article 14 pourrait correctement être rédigé comme suit:

"L'article 27, alinéas 1^{er} et 2, de la loi sont remplacés comme suit: ..."

Cette rédaction permet de supprimer l'article 15 qui ne fait qu'abroger l'alinéa 2 de l'article 27.

Articles 16 à 19

Ces articles n'appellent pas d'observations.

Articles 20 et 21

Le texte nouveau de ces articles élargit largement les missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat en l'autorisant à réaliser toute opération de développement du logement et de l'habitat.

Vu les moyens financiers très importants dont dispose ce fonds grâce aux dotations budgétaires qu'il s'est vu allouées depuis plusieurs décennies, il n'est pas à exclure qu'il occupe à l'avenir sur le marché de la construction de logements une situation quasiment monopolistique, situation qui, d'un point de vue économique, n'est pas souhaitable. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les activités du fonds doivent être fixées d'une manière plus spécifique, comme cela doit d'ailleurs être le cas pour tout établissement public.

Article 22

Cet article n'appelle pas d'observations.

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet sous avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 27 septembre 2002.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG