

**A-2547/13-23**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu)

# A V I S

sur

**le projet de loi portant introduction d'une sub-  
vention de loyer et modifiant la loi modifiée du  
25 février 1979 concernant l'aide au logement**

Par dépêche du 8 février 2013, 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.

### **CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Le projet de loi sous examen a pour objet de créer une subvention de loyer devant constituer *"une réponse aux besoins des ménages n'ayant pas pu accéder à un logement locatif auprès d'un promoteur public, soit parce que leur demande n'a pas encore pu être satisfaite faute de disponibilité, soit parce que leur situation financière et familiale ne leur permet tout juste pas de remplir les conditions d'accès à un tel logement. Par ce biais, l'État exercera donc sa fonction régulatrice en aidant les ménages concernés à accéder à une offre en logements locatifs partiellement étendue au marché privé"*.

Pour motiver l'introduction de la subvention de loyer, les auteurs du projet de loi invoquent principalement trois raisons:

- l'augmentation significative des prix du loyer des logements locatifs du marché privé,
- l'accroissement du poids du logement sur la situation de revenu des ménages à revenus modestes,
- la pénurie de logements locatifs sociaux.

Même si l'on peut partager, à certains égards, la description que les auteurs du projet de loi dressent de la situation du logement dans notre pays, on peut cependant constater que les responsables politiques ne tirent toujours pas les conclusions qui s'imposent, mais

continuent à agir sans objectif précis et sans conception d'ensemble. Aussi la Chambre des fonctionnaires et employés publics doit-elle, une fois de plus, fustiger les attermolements et tergiversations continuels de la politique en faveur du logement. Pour preuve, la Chambre rappelle les initiatives, toutes avortées, des dernières années et la présentation irréaliste et lacunaire du projet sous avis.

### **1. L'absence d'une conception d'ensemble**

Dans son avis du 6 avril 2011 sur le projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait sévèrement critiqué le gouvernement pour sa politique du logement, à travers les diverses initiatives législatives, en ces termes:

*"Les mesures législatives proposées au cours des dix derniers mois ne permettent guère de dégager une ligne de conduite cohérente visant à continuer et à améliorer une politique générale d'accès à la propriété d'un logement, prônée et favorisée au cours des cinquante dernières années.*

*Ainsi le gouvernement a proposé, dans le cadre du projet de loi portant introduction de mesures fiscales relatives à la crise financière et économique (doc. parl. 6166), la réduction du crédit d'impôt de 20.000 euros sur l'enregistrement ou la transcription d'actes d'acquisition d'immeubles destinés à des fins d'habitation ("bëllegen Akt"). Cette mesure a été abandonnée à la suite de l'opposition déterminée de la CGFP et, ensuite, des autres syndicats.*

*Par un autre projet de loi (doc. parl. 6187), le gouvernement a proposé la suppression de la bonification d'intérêt généralisée en matière de logement, et ce avec effet au 1er janvier 2011. Ce projet de loi, qui a rencontré la désapprobation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 25 octobre 2010, a dû également être retiré par le gouvernement alors qu'il aurait privé les familles ayant des enfants à charge d'une aide substantielle (suppression de la bonification d'intérêt de 0,75% par enfant pour les prêts maxima de 175.000 euros).*

*À l'occasion du retrait des deux projets précités, le gouvernement s'est engagé à présenter pour les premiers mois de*

*2011 un ensemble de mesures pour relancer le secteur du logement et pour favoriser d'une manière plus efficace l'accès à la propriété immobilière. La Chambre des fonctionnaires et employés publics attend avec impatience les mesures promises."*

Depuis lors, deux ans sont passés sans que le gouvernement ait présenté les mesures annoncées. Au lieu de s'attaquer aux vrais problèmes, le gouvernement a déposé en date du 5 décembre 2012 un projet de loi portant autorisation de constitution de la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et de la société anonyme Fonds du Logement S.A. Nationale (doc. parl. 6510), dont l'objectif n'est rien d'autre que la privatisation des structures actuelles du Fonds du logement, objectif auquel la Chambre des fonctionnaires et employés publics a exprimé son opposition déterminée dans son avis A-2528 du 19 février 2013.

Par ailleurs, la Chambre constate que le plan sectoriel "*Logement*" à élaborer sur la base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire fait toujours défaut. Le groupe de travail institué par règlement grand-ducal du 30 septembre 2005 avec pour mission "*d'élaborer le projet de plan directeur sectoriel 'Logement'*" n'a-t-il pas encore finalisé ses travaux?

La Chambre est à se demander si le secteur de la politique du logement dispose encore d'un pilote sachant entamer et mener à terme les vraies mesures efficaces en faveur du logement social.

## **2. La création d'une subvention de loyer**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics reconnaît le bien-fondé d'une subvention de loyer destinée à venir en aide aux ménages à revenus modestes. Elle demande cependant que cette nouvelle prestation reste ciblée aux ménages qui en ont vraiment besoin. Elle demande encore que la loi fixe des conditions précises pour l'octroi de l'aide prévue afin d'éviter tout risque d'abus.

À cet égard, la Chambre est d'avis que la subvention de loyer ne peut pas être accordée si le loyer n'est pas fixé en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail

à usage d'habitation. L'État ne doit pas soutenir des situations où le loyer dépasse les limites prévues par la loi et se faire ainsi le complice d'une violation manifeste de mesures légales destinées à protéger le locataire.

Quant au texte lui-même, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate, une fois de plus, que les auteurs du projet ont abandonné à des règlements grand-ducaux la fixation de dispositions qui devraient être prévues dans le texte de la loi. Même si aux termes de l'article 36 de la Constitution "*le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois*", encore faut-il que la loi prévoie les principes et les grandes lignes en la matière, le règlement ne pouvant fixer que les questions de détail. Pour le projet de loi sous examen, il est d'abord difficile de juger si cette règle générale est respectée, alors que les projets des règlements grand-ducaux prévus dans le projet de loi font défaut. La Chambre est cependant d'avis que certaines conditions essentielles pour l'octroi de la subvention d'intérêt et les modalités de calcul doivent figurer dans le texte de loi. Elle y reviendra dans le cadre de l'examen des articles.

Un deuxième élément à relever se rapporte à la nature juridique de la nouvelle aide au loyer. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que la subvention de loyer constitue un avantage social au sens du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs. Le règlement prévoit notamment dans ses considérations "*que le droit de libre circulation exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, que soit assurée, en fait et en droit, l'égalité de traitement pour tout ce qui se rapporte à l'exercice même d'une activité salariée et à l'accès au logement*".

Il n'est pas aberrant de conclure que la nouvelle subvention de loyer, telle que proposée dans le projet de loi, constitue un avantage social auquel pourraient prétendre également les travailleurs frontaliers.

Or, la question se pose de savoir si les auteurs du projet sont conscients des difficultés d'application que poserait une extension de l'octroi de cette aide au-delà de son champ d'application national.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que la seule façon d'assurer l'octroi approprié d'une subvention de loyer est celle de le faire par l'intermédiaire des offices sociaux créés par la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Ces offices sociaux ont en effet pour mission d'aider les personnes et les familles "à *acquérir ou à préserver leur autonomie*" en axant cette aide "sur un *accompagnement social (...) assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces*".

Le logement est un élément essentiel de l'autonomie visée dans la loi précitée sur l'aide sociale. Confier l'octroi de la subvention de loyer aux offices sociaux – en collaboration avec les commissions des loyers – permettrait d'assurer une approche globale de l'aide sociale. Cette démarche aurait encore l'avantage de confier l'instruction et le suivi des dossiers à des professionnels travaillant sur le terrain, évitant ainsi un émiettement des aides sociales aux ménages. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fera une proposition de texte afférente dans le cadre de l'examen des articles qui suit.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **Article 1<sup>er</sup>**

Cet article a pour objet de modifier la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement par l'ajout d'un nouveau chapitre 2quinquies comprenant les articles 14quinquies et 14sexies.

### **Article 14quinquies**

L'article 14quinquies, qui est subdivisé en quatre paragraphes, a pour objet d'autoriser l'État à accorder une subvention d'intérêt, d'en déterminer le mode de calcul, d'en arrêter le montant maximum et de prévoir des règlements pour en arrêter le détail des critères d'attribution.

Le paragraphe (1) indique la motivation qui est à la base de la création de la nouvelle subvention. Cette motivation, consistant à "*amé-*

*liorer les conditions de logement et (...) faciliter l'accessibilité à un logement du marché locatif privé au Grand-Duché de Luxembourg", ne constitue pas une norme juridique et n'a pas sa place dans un texte de loi. Cette phrase doit être supprimée.*

La deuxième partie de la phrase, qui vise à autoriser l'État à accorder une subvention d'intérêt, doit être reformulée. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ayant proposé, dans les considérations générales, de charger les offices sociaux, en collaboration avec les commissions des loyers, de la mission de gérer et d'accorder la subvention de loyer, le paragraphe (1) de l'article 14quinquies peut prendre la formulation suivante:

*"(1) Il est créé une subvention de loyer en faveur des ménages locataires d'un logement approprié s'ils remplissent les conditions suivantes:*

- 1. être ayant droit de l'aide sociale telle que prévue par la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale;*
- 2. avoir contracté par écrit un bail à usage d'habitation répondant aux exigences de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil;*
- 3. engager la procédure prévue aux articles 7 à 11 de la loi précitée du 21 septembre 2006 en vue d'une refixation du loyer dans le cas où celui-ci dépasse les limites fixées par la loi;*
- 4. accepter, le cas échéant, un logement mieux approprié à la situation de revenu et de composition du ménage proposé par l'office social;*
- 5. disposer d'un revenu net inférieur à deux fois le salaire social minimum pour un ménage d'un adulte et de deux fois et demie le salaire social minimum pour deux adultes. Ces seuils sont relevés de "x" pour cent (\*) pour chaque enfant à charge pour lequel le ménage touche des allocations familiales."*

---

(\*) La Chambre laisse au gouvernement le soin de déterminer le "supplément" à mettre en compte pour chaque enfant à charge, et qui pourrait par exemple être fixé en fonction du coût moyen du loyer par rapport au revenu tel que calculé par le STATEC.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le texte ci-avant proposé constitue un cadre évident permettant de limiter les aides à accorder aux ménages qui remplissent les conditions pour l'octroi d'une aide sociale. L'article 4 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale prévoit des exclusions qui devraient également être applicables aux subventions de loyer.

Il paraît évident qu'une subvention de loyer ne peut être accordée que si les conditions de la législation sur le bail à loyer sont remplies. Si ces conditions, et plus particulièrement celles relatives à la fixation du loyer, ne sont pas applicables, il est à craindre que la subvention de loyer entraîne une augmentation des loyers et constitue finalement une surprime pour certains propriétaires insatiables et malhonnêtes.

La condition prévoyant que le bénéficiaire doit, le cas échéant, accepter un logement mieux approprié à sa situation de revenu et de famille peut dans certains cas constituer un moyen adéquat pour parer à des situations où soit le logement ne répond pas aux exigences élémentaires de salubrité soit il dépasse les besoins du ménage.

Si la subvention constitue une aide aux ménages en ayant le plus besoin, il faut prévoir des limites de revenu.

Le paragraphe (2) fixe le calcul du montant de la subvention de loyer qui, il faut l'admettre, sera versée mensuellement, bien que le texte reste muet à ce sujet.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose pour le premier alinéa du paragraphe (2) le texte suivant:

*"Le montant mensuel de la subvention de loyer correspond à la différence entre le loyer calculé sur la base des articles 3 et 4 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et un loyer de référence correspondant à trente-trois pour cent du revenu disponible du ménage".*

Il n'appartient pas à la Chambre des fonctionnaires et employés publics de définir le "revenu disponible": elle estime que celui-ci doit être déterminé par la loi et qu'il ne peut pas être défini par un règlement grand-ducal. Elle demande donc aux auteurs du projet



d'amender le texte en ce sens et de le soumettre pour avis aux chambres professionnelles.

Le paragraphe (3) ne donne pas lieu à observation.

En ce qui concerne le paragraphe (4), la Chambre des fonctionnaires et employés publics exige que les critères prévus à l'alinéa premier soient inscrits dans la loi. Il en va de même en ce qui concerne les conditions et modalités de l'octroi de la subvention ainsi que les modalités de remboursement.

La Chambre a constaté qu'au cours des dernières années, le gouvernement a omis de prendre des règlements prévus par la loi, omission ayant pour effet soit d'empêcher la mise en application de la loi soit d'entraîner des situations d'insécurité juridique, au détriment des bénéficiaires potentiels.

En tout état de cause, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande à la Chambre des députés de ne pas voter le projet sous avis sans disposer des règlements grand-ducaux prévus par le texte et sans avoir fait le tri de ce qui doit être inscrit dans la loi et de ce qui peut être relégué dans un règlement grand-ducal.

Pour déterminer le revenu disponible, il ne suffit pas de se référer au revenu provenant d'une activité professionnelle. Il faudra tenir compte notamment des revenus en relation avec les pensions de vieillesse ou d'invalidité, les rentes d'accident, les indemnités de chômage, les prestations familiales et les prestations accordées en vertu de la législation sur le revenu minimum garanti. Par ailleurs, la composition de la "*communauté domestique*", c'est-à-dire le nombre des cohabitants, devra être pris en compte.

Pour éviter des abus, il paraît nécessaire de prévoir un texte qui énumère les cas où la subvention n'est pas due, tel les ménages qui bénéficient d'ores et déjà d'un logement locatif appartenant à une commune ou à un organisme public ou privé et pour lequel le loyer est fixé en relation avec le revenu du ménage. Une disposition analogue est à prévoir pour les ménages bénéficiaires du RMG et qui touchent une participation au loyer de la part du Fonds national de solidarité.

**Article 14sexies**

Cet article, qui prévoit en faveur des gestionnaires des dossiers pour la subvention de loyer la possibilité d'accéder aux données à caractère personnel des demandeurs de cette subvention, doit encore être précisé et complété. Les conditions, critères et modalités de cet accès doivent être inscrits dans la loi, qui doit également prévoir des sanctions pénales en cas de non-respect des conditions.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande que l'article sous examen fasse l'objet d'un avis de la Commission nationale pour la protection des données.

Sous réserve d'être suivie dans son approche, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2013.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG