

**A-2569/13-39**



**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 relative à la promotion  
du logement et de l'habitat durables**

Par dépêche du 19 juin 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, alors que l'exposé des motifs qui y était joint porte le titre de **avant**-projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables.

## 1. Contexte général

Le projet de loi abroge la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après "*loi de 1979*"), et se situe dans le cadre d'une nouvelle politique voulant se préoccuper aussi bien d'un logement que d'un habitat plus durables.

Selon les auteurs du projet de loi, "*l'habitat*" constitue une notion plus large que celle du "*logement*" du fait qu'elle comprend le lieu de vie dont le logement fait partie, tout en englobant les activités commerciales et les équipements de service public, les alentours, les infrastructures environnantes ainsi que les comportements et habitudes que génèrent les différents modes d'habitation.

Pour ce qui est du domaine du logement, il y a lieu de rappeler de prime abord que la Constitution luxembourgeoise ne retient pas explicitement un droit au logement.

Toutefois, un droit d'accès au logement est consacré dans divers traités et conventions auxquels l'État luxembourgeois a souscrit, notamment dans la Déclaration de Vancouver, adoptée en 1976 par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, par laquelle les parties prenantes ont déclaré que "*disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental de l'homme et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte*

*que tous leurs ressortissants puissent exercer ce droit, en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées de la population en instituant des programmes qui encouragent l'initiative personnelle et l'action collective."*

Garantir l'accès à un logement n'oblige donc pas l'autorité publique à fournir un logement à toute personne qui en fait une demande, mais elle doit, par ses politiques et programmes, promouvoir l'accès au logement de tous ses ressortissants et apporter une aide aux personnes qui, pour des raisons financières ou pour toute autre raison indépendante de leur volonté, ne trouvent pas de logement approprié.

L'État luxembourgeois y répond par le biais de sa participation aux activités de promoteurs publics et, dans une certaine mesure, de promoteurs privés, moyennant des aides financières publiques, ainsi que par des aides personnelles allouées principalement aux acquéreurs d'un logement (ce qui va bien au-delà du respect du simple droit d'accès) et, dans une moindre mesure, aux locataires.

Le projet de loi sous avis passe en revue les différentes aides étatiques dans le cadre d'une nouvelle politique favorisant le développement d'un logement et d'un habitat plus durables. Il s'agit en l'occurrence, dans la très grande majorité, d'aides individuelles à l'accès à la propriété et d'aides écologiques ou énergétiques.

S'y ajoutent des aides pour le développement d'un habitat durable qui visent l'accroissement de l'offre de logements financièrement abordables, aussi bien sur le marché de l'accès à la propriété que sur le marché locatif.

Les aides individuelles en matière de location se limitent toutefois à une aide au financement de la garantie locative et à une subvention temporaire de loyer au bénéfice exclusif de ménages à faible revenu (projet de loi à part en cours de procédure législative).

Par contre, les autorités publiques subventionnent largement la construction de logements dits "*sociaux*" et destinés principalement à des locations à loyer modéré pour des ménages à faible revenu, et accessoirement destinés à la vente dans le cadre de la promotion de la mixité sociale.

## 2. Principales innovations et modifications introduites par le projet de loi

### 2.1. Aides socio-économiques

- Les conditions d'octroi de la garantie de l'État de bonne fin de prêts hypothécaires sont élargies;
- le principe de la subvention de loyer est ancré dans la loi;
- la prime individuelle pour frais d'infrastructures et d'honoraires est directement versée aux acquéreurs;
- le cercle des personnes éligibles pour une participation aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux personnes handicapées est étendu;
- une possibilité est introduite pour les demandeurs d'une aide de donner mandat au gestionnaire du dossier de faire toutes les démarches administratives pour obtenir les certificats et renseignements nécessaires pour l'instruction du dossier.

Sont abolis:

- le cumul de la prime de construction avec la prime individuelle pour frais d'infrastructures et d'honoraires;
- le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil;
- l'aide d'épargne-logement pour nouveau-né;
- la bonification d'intérêt.

### 2.2. Aides énergétiques et écologiques

- Les conditions d'octroi de la prime pour la construction d'un logement à performance énergétique élevée sont changées;
- les primes pour installations techniques valorisant les sources d'énergies renouvelables sont soumises à une nouvelle condition d'ancienneté;
- les ménages les plus défavorisés éligibles au prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique de leur logement peuvent bénéficier **gratuitement** de conseils d'un conseiller en énergie.

Par ailleurs, de nouvelles aides pour lutter contre la pauvreté énergétique sont également introduites, à savoir:

- un complément à la prime assainissement énergétique (augmentation jusqu'à 20% du montant de la prime si les ménages en bénéficiant répondent à certains critères socio-économiques);
- un prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique pour des ménages à très faible revenu;
- un complément à l'assainissement énergétique pour les ménages à faible revenu ne pouvant bénéficier du prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique;
- des nouvelles aides pour les matériaux de construction et des aides pour la certification de logements durables.

### **2.3. Aides pour le développement d'un habitat durable**

Sont introduits:

- la prise en charge, par l'État, des charges d'intérêt des promoteurs qui remplissent certaines conditions;
- la participation financière de l'État à l'acquisition de terrains par des promoteurs publics et privés;
- l'institution de modalités de fixation des loyers des logements subventionnés destinés à la location avec également possibilité d'achat de ces logements par les locataires;
- la création d'un cadre légal à la gestion locative sociale, et extension des activités d'agence immobilière sociale à d'autres organismes œuvrant dans le domaine du logement locatif;
- l'actualisation de certains termes et références reprises des dispositions de la loi de 1979 sur l'assainissement par zones.

### **2.4. Critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location**

- Les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location sont précisés;
- les notions d'une "*chambre meublée*" et d'un "*logement collectif*" sont définies;
- la notion de "*surface au sol*" pour déterminer la surface habitable minimum pour une personne logée est précisée;
- les propriétaires et les exploitants-gérants sont responsabilisés et devront le cas échéant pourvoir au relogement des occupants.

### 3. Remarques générales

Au stade actuel, de nombreuses dispositions essentielles concernant les conditions d'octroi et de calcul des aides publiques sont définies dans des règlements grand-ducaux, surtout dans celui du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rappelé, à maintes reprises, que 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.

La Chambre constate qu'il a été partiellement tenu compte de cette remarque dans la mesure où une partie des conditions importantes contenues dans des règlements grand-ducaux ont été reprises dans le projet de loi sous avis.

Néanmoins, certaines des règles générales, définitions, conditions et modalités applicables à l'ensemble ou à une bonne partie des aides sont toujours abandonnées à des règlements grand-ducaux, alors que le projet de loi reste muet si les dispositions afférentes actuelles seront reconduites ou si elles seront modifiées.

En outre, une révision des aides devrait être précédée d'une analyse approfondie de leur impact sur la situation et les prix du marché du logement. Cette analyse n'est fournie que de manière superficielle; l'exposé des motifs joint au projet de loi reste très approximatif et discret dans l'analyse des défaillances du marché à assurer à tous un logement à un prix abordable.

Ainsi, pour ce qui est de la capacité des ménages de financer l'acquisition ou la location d'un logement, le projet de loi se réfère à une étude de l'Observatoire de l'Habitat, dépassée par l'évolution, concernant l'impact du coût du logement sur le budget des ménages selon leur niveau de vie en 1996 et 2006, alors que des données plus récentes sont disponibles auprès du STATEC.

Il s'ensuit que les chiffres repris dans l'exposé des motifs ne font état que de manière très biaisée de la gravité de la situation qui, d'après l'étude du STATEC, reprise ci-après, se présente comme suit:

**Tableau de la surcharge des coûts du logement des ménages par statut d'occupation et par rapport au seuil du risque de pauvreté en 2010**

		<60% du revenu médian équivalent	>60% du revenu médian équivalent	<b>Total</b>
<b>Propriétaire</b>				
Hypothèque ou prêt en cours*	en nombre absolu	695	177	<b>872</b>
	en %	14%	0,3%	<b>1%</b>
	<i>avec loyer imputé en nombre absolu</i>	<i>1.850</i>	<i>3.944</i>	<i><b>5.794</b></i>
	<i>avec loyer imputé en %</i>	<i>37%</i>	<i>7%</i>	<i><b>9%</b></i>
ni hypothèque, ni prêt en cours	en nombre absolu	136	0	<b>136</b>
	en %	4%	0%	<b>0%</b>
<b>Locataire</b>				
loyer au prix du marché	en nombre absolu	8.311	3.581	<b>11.892</b>
	en %	50%	8,4%	<b>20%</b>
loyer à prix réduit ou gratuit	en nombre absolu	193	131	<b>324</b>
	en %	9%	1,6%	<b>3%</b>

Source: STATEC, EU-SILC

\* *en règle générale, dans le calcul du coût de logement, on ne prend pas en considération le remboursement d'un prêt hypothécaire vu qu'il ne représente pas une charge, mais un investissement; toutefois, pour déterminer le taux d'effort réel des dépenses de logement par rapport au revenu, il faut prendre en considération un loyer fictif, en lieu et place du remboursement d'un prêt*

Selon l'enquête EU-SILC de 2010, pour 17.686 ménages (sur un total de 192.000 ménages), le prix du loyer est devenu inabordable du fait que les coûts du logement (frais de loyers, d'intérêts sur des prêts immobiliers, d'énergie, d'eau, d'assurance obligatoire, etc.), dépassaient 40% de leur revenu disponible.

Pour ce qui est de la définition du prix abordable, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a bien lu dans l'exposé des motifs qu'au Luxembourg un taux d'effort pour un logement est "com-

*munément considéré comme acceptable et raisonnable"* aussi longtemps qu'il ne dépasse pas le tiers du revenu.

Or, la définition d'un prix abordable ne se retrouve nulle part dans un texte légal. Aussi le projet de loi sous avis ne prévoit-il pas de mesure spécifique lorsqu'un ménage doit faire face à un surcoût de logement dépassant le tiers voire 40% du revenu disponible.

Si l'on ajoute aux quelque 18.000 ménages confrontés à un surcoût de logement ceux qui vivent dans des logements indécents ou en surpeuplement, on se rend vite compte de la gravité de la situation.

En outre, il faudra s'attendre à ce que, dans les prochaines années, le nombre de ménages-locataires vivant avec un surcoût de logement grandira proportionnellement avec l'augmentation du risque de pauvreté, tandis que le nombre de ménages-propriétaires obligés de dépenser plus de 40% de leur revenu augmentera rapidement dès que les taux d'intérêt sur prêts hypothécaires croîtront.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve donc que le projet de loi réaffirme l'objectif fixé dans le Paquet Logement et entend *"se doter d'outils supplémentaires afin de persévérer dans une politique active du logement en vue de réaliser des lieux d'habitat offrant une grande qualité de vie dans un espace urbain et rural idéal, le tout à un prix plus abordable"*.

Il faut reconnaître que, depuis des décennies, les autorités publiques (État et communes) ont investi massivement dans le logement et ont mis en œuvre de nombreuses mesures d'encadrement, des actions (Paquet Logement / Pacte Logement) et des aides financières pour augmenter l'offre des logements et pour réduire le coût du foncier et de l'habitat.

Malheureusement, force est de constater que, malgré les programmes et les aides financières publiques allouées, le nombre de ménages confrontés à un surcoût du logement est en constante progression.

En plus, selon une étude du CEPS/INSTEAD, les ménages avec les revenus les plus faibles verraient leur taux d'effort augmenter en moyenne de 9,2% s'ils ne touchaient pas d'aides publiques.



La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve donc que, selon l'exposé des motifs, "*à part le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil (...) toutes les aides socio-économiques prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 et les règlements d'exécution ont été reprises dans la nouvelle loi*".

Force est toutefois de constater qu'en réalité le projet de loi n'abolit pas seulement le complément pour frais d'architecte précité, mais également l'aide d'épargne-logement pour nouveau-né, ainsi que la bonification d'intérêt (la Chambre y reviendra dans le cadre de ses remarques spécifiques reprises ci-après concernant les différentes aides et mesures).

La Chambre regrette qu'il n'existe pas au Luxembourg d'étude mesurant l'impact des aides publiques sur les prix du marché. La Chambre est néanmoins persuadée que les aides publiques incitent le marché à augmenter les prix.

Pour ce qui est des prix des terrains, l'exposé des motifs se réfère de nouveau à une étude obsolète de 2007, notamment celle du Conseil Économique et Social portant sur les prix de 1993 à 2004.

Même sans données sur la flambée des prix des terrains, il est évident que la rareté des terrains va, sans intervention déterminée de l'État, continuer à faire grimper les prix, ceci d'autant plus que les 2.701 hectares de terrains actuellement disponibles dans les zones d'agglomérations seront largement insuffisants pour couvrir les besoins futurs en logements.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne dans ce contexte que les auteurs du projet de loi sous avis se réfèrent, pour l'évaluation de la future demande de logements, à une étude du STATEC de 2007 portant sur la période 2005-2020, alors que ce dernier a publié en 2011 une nouvelle estimation en la matière portant sur la période 2010 à 2030<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Working Papers STATEC - "*Projections des ménages privés et besoins en logement 2010-2030*", F. Peltier, septembre 2011

Selon ces projections, il faudrait, entre 2010 et 2030, 129.000 logements nouveaux, soit en moyenne annuelle près de 6.500 unités pour couvrir les besoins résultant de la croissance de la population (4.000), du renouvellement et du remplacement du parc résidentiel (2.300) et du maintien d'un taux frictionnel (200).

Or, au niveau de l'offre, en 2010, un peu plus de 2.800 logements ont été achevés, alors qu'en moyenne 2.787 logements ont été construits entre 2002-2010. Il s'ensuit qu'au rythme actuel, l'insuffisance de production de logements sera beaucoup plus importante que celle sur laquelle ont tablé les auteurs du projet de loi.

Il est donc à craindre que l'augmentation de l'offre ne puisse, encore moins, suivre celle de la demande, avec comme conséquence une nouvelle hausse des prix, de plus en plus inabordable, pour une couche de la population de plus en plus grande.

L'autorité publique ne saura toutefois continuellement compenser les défaillances du marché en augmentant en permanence le nombre de bénéficiaires et le montant des aides publiques ainsi que le nombre de logements sociaux, mais devra à court terme intervenir sur le marché privé du logement, et plus spécifiquement sur la flambée des prix des terrains.

Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics déplore que, à une époque où il est partout et en permanence question de réforme et de simplification administratives, le projet sous avis prévoit une bonne vingtaine d'aides, de subventions, de primes, de participations et de compléments divers – dont certains, selon la fiche financière qui était jointe au projet, ne représentent que 10, 20 ou 30 mille euros par an! Voilà un dossier qui mériterait "*simplification administrative*"!

#### **4. Remarques spécifiques concernant les différentes mesures d'aides à la location**

##### **4.1. Aide au financement de la garantie locative (article 3)**

Cette aide consiste dans la fourniture par le Ministre du Logement d'une garantie locative en faveur d'un bailleur qui ne dispose pas des fonds propres nécessaires au financement de la garantie loca-

tive prévue par le contrat de bail qui, selon la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, ne peut toutefois dépasser trois mois de loyer.

La nouvelle aide locative prend la forme d'un certificat par lequel le Ministre s'engage à payer au bailleur, en cas d'appel à la garantie, le montant exigé de la garantie locative.

En ce qui concerne les conditions d'accès à et de détermination de l'aide, reprises dans le projet de loi à l'article 3 (2), l'aide est, à l'avenir, allouée au ménage locataire, alors que jusque-là le locataire bénéficiaire de cette aide devait être une personne physique majeure.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver cette modification puisqu'une personne de moins de 18 ans peut aussi bien former un ménage et être locataire.

Pour ce qui est des conditions d'accès à l'aide au financement de la garantie locative, la plupart des éléments prévus par le règlement grand-ducal du 2 avril 2004 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide au financement de garanties locatives sont repris dans le projet de loi, sauf l'actuelle clause de durée de résidence régulière et légale d'une durée de trois ans au moins au Grand-Duché.

Le commentaire des articles ne relève même pas l'abandon de toute clause de durée minimale de résidence, et par conséquent, reste muet sur les raisons qui sont à sa base.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'une telle clause de durée de résidence rend effectivement impossible l'aide pour toute personne et tout ménage qui voudraient venir s'installer au Grand-Duché de Luxembourg puisque la garantie doit être versée au bailleur au moment de la signature du bail à loyer, et non pas trois ans plus tard seulement.

Si certaines conditions d'accès à l'aide sont retenues dans le projet de loi sous avis, les conditions et modalités d'octroi et de calcul de cette aide par contre seront reprises dans un nouveau règlement grand-ducal.

La Chambre regrette que le règlement grand-ducal en question ne soit pas annexé au projet de loi, ceci d'autant plus que les auteurs du projet ont su établir une estimation des dépenses budgétaires afférentes, reprise dans la fiche financière, et partant connaissent d'ores et déjà les conditions et modalités de calcul de ladite aide.

Cette dernière remarque vaut, mutatis mutandis, pour toutes les autres aides, primes et subventions dont des détails seront fixés par règlement grand-ducal.

#### **4.2. Subvention de loyer (article 4)**

La subvention de loyer est une nouvelle aide qui fait l'objet d'un projet de loi (et d'un règlement d'exécution) à part, qui se trouve actuellement en cours de procédure législative, et au sujet duquel la Chambre des fonctionnaires et employés publics a pris position dans son avis n° A-2547 du 17 mai 2013. La subvention de loyer ne figure donc dans le projet de loi sous avis qu'à titre indicatif.

### **5. Remarques spécifiques concernant les différentes mesures d'aides à l'accession à la propriété**

#### **5.1. Garantie de l'État pour l'accession à la propriété (article 5)**

Selon l'exposé des motifs, l'article 5 reprend les principales dispositions des articles 3 à 10 de la loi de 1979 et du règlement grand-ducal du 5 mai 2011 concernant l'aide au logement, compte tenu de quelques adaptations textuelles.

La seule nouveauté, selon l'exposé des motifs, est que dorénavant l'octroi d'une garantie de l'État sera liée à une condition de revenu à fixer par règlement grand-ducal, le tout pour contrecarrer des abus de certains établissements financiers qui exigent une garantie étatique, même si le ménage emprunteur présente toutes les garanties usuelles et l'apport personnel requis.

Or, le nouvel article 5 du présent projet de loi diffère substantiellement des dispositions de l'article 8 de la loi de 1979, dans la mesure où la disposition qui oblige les organismes prêteurs à accorder des prêts équivalant à au moins 150% des sommes déposées en compte

épargne, ne se retrouve plus dans le nouveau projet de loi, sans que le commentaire des articles n'en fournisse une justification.

Selon le paragraphe (3), alinéa 5 de l'article 5, la garantie de l'État n'est accordée "*que si les mensualités de remboursement du prêt ne dépassent pas 40% du revenu net disponible du ménage*".

La Chambre s'interroge sur la pertinence de ce seuil (maximum) de 40% du revenu disponible, dépensé uniquement pour le remboursement d'un prêt alors que, selon l'exposé des motifs, un taux d'effort (y compris les frais et autres charges d'un logement) qui dépasse un tiers du revenu disponible n'est plus à considérer comme "*acceptable et raisonnable*".

La Chambre attire l'attention sur le paragraphe (1) qui traite de prêts hypothécaires consentis à un ménage (tel que défini à l'article 2 du projet de loi), alors que lesdits prêts ne sont consentis qu'à des personnes physiques. Dans la loi de 1979, il est toujours, à dessein, question de "*personnes*" qui ont contracté des dettes pour la construction. Le texte est donc à modifier en conséquence. Cette remarque vaut mutatis mutandis pour d'autres dispositions du projet de loi sous avis.

Concernant la hausse de 240 à 250 euros du dépôt minimum sur un compte épargne pour pouvoir bénéficier de la garantie de l'État, ainsi que la condition d'une épargne régulière et constante d'au moins 290 euros par an, pendant au moins trois ans, ces deux conditions sont tellement insignifiantes que la Chambre propose de les abolir. Par ailleurs, la Chambre est persuadée qu'aucun institut financier n'accordera un prêt hypothécaire à des personnes qui ne pourront se prévaloir que d'un dépôt en compte épargne de 250 €

## **5.2. Prime de construction et d'acquisition (article 6)**

Le commentaire des articles passe sous silence une modification essentielle par rapport à la loi de 1979 et au règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles.

En effet, si à l'heure actuelle l'octroi de la prime de construction et d'acquisition est différencié selon le revenu, la fortune et la situa-

tion de famille, le nouveau projet de loi ne prend plus en considération la fortune. La Chambre des fonctionnaires et employés publics insiste à ce que la prime de construction et d'acquisition soit refusée si le demandeur a fait donation de sa fortune à un tiers ou si le financement du logement peut être réalisé entièrement par ses propres moyens financiers.

Par contre, le commentaire de l'article 6 affirme que "*la condition de l'habitation principale et permanente doit même être respectée après le délai de 10 ans, aussi longtemps qu'une aide en intérêt est payée au bénéficiaire*", alors qu'une pareille disposition ne se retrouve pas dans le texte du projet de loi!

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime indispensable de prévoir dans le projet de loi que "*le bénéficiaire qui a indûment touché une aide est tenu de la restituer dans son intégralité.*" De même, la possibilité de dispense à accorder par le Ministre en cas de non-respect de la condition d'habitation principale et permanente de 10 ans (actuellement reprise dans le règlement grand-ducal du 5 mai 2011) devrait être prévue dans la loi.

La Chambre a pris note que le montant maximal de la prime de construction ou d'acquisition est porté de 12.610 à 13.000 euros. Ceci implique une modification du tableau des primes par rapport au revenu, annexé au règlement grand-ducal du 5 mai 2011. La Chambre déplore, une fois de plus, que le règlement grand-ducal modifié ne soit pas soumis avec le projet de loi sous avis.

### **5.3. Prime individuelle pour frais d'infrastructures et d'honoraires (article 7)**

Cette prime remplace celle prévue à l'article 23 de la loi de 1979 selon lequel l'État, dans le cadre d'aides à la construction d'ensembles, peut prendre à charge jusqu'à concurrence de 50% des frais d'aménagement de terrains et de 75% des frais d'aménagement des places de jeux et d'espaces verts.

La nouvelle prime est directement versée au bénéficiaire et ne transitera plus, comme dans le passé, par l'intermédiaire des promoteurs.

Selon le commentaire des articles, il s'agit en l'occurrence de l'acquisition d'un logement à coût modéré, ce qui ne se retrouve dans le texte de l'article 7 que de manière indirecte, notamment par un renvoi à l'article 31.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de préciser clairement dans ledit article 7 qu'il s'agit en l'occurrence de "*logements à coût modéré*" et d'insérer à l'article 2 une définition afférente. Pour la Chambre, un coût modéré doit être établi par opposition à la valeur du marché, en prenant en considération les coûts de construction réels, majorés d'une marge bénéficiaire modérée à déterminer.

La Chambre constate que, pour le montant-plafond de cette prime (tout comme pour l'aide en intérêt), il est renvoyé à un règlement grand-ducal, alors que pour d'autres aides (prime de construction ou d'acquisition, prime d'aménagement de logements anciens, frais d'aménagements spéciaux pour personnes handicapées), le montant-plafond est inscrit dans la loi. La Chambre estime qu'il faudra se décider, une fois pour toutes, si un montant-plafond est un élément essentiel à faire figurer dans la loi, ou s'il s'agit d'une mesure d'exécution à insérer dans un règlement grand-ducal.

#### **5.4. Prime d'épargne (article 8)**

Une prime d'épargne est accordée au bénéficiaire d'un prêt hypothécaire, à condition qu'il bénéficie d'une prime de construction ou d'acquisition.

Contrairement à l'article 11 de la loi de 1979, la composition du ménage et la fortune du demandeur d'aide ne sont plus prises en considération, sans que le commentaire des articles ne l'évoque.

De même, conformément à ses remarques sub 5.1. (dernier alinéa) ci-avant, la Chambre propose d'abolir la condition d'un dépôt minimum en compte épargne de 250 euros, ainsi que la condition d'une épargne régulière et constante d'au moins 290 euros par an, pendant au moins trois ans.

### **5.5. Prime d'amélioration de logements anciens (article 9)**

Le nouvel article tient compte de l'abolition, par le règlement grand-ducal du 18 février 2013, du système du carnet d'habitat qui, apparemment, n'a pas fait ses preuves au vu des innombrables problèmes techniques.

Le montant minimal de la prime, qui s'élève actuellement à 125 euros, est ramené à 25 euros.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas pourquoi le projet de loi ne prévoit pas de différencier la prime d'amélioration de logements anciens selon la situation de famille des bénéficiaires, alors qu'une telle différenciation est prévue pour la prime de construction ou d'acquisition. Conformément à ses remarques précédentes, la Chambre estime que le revenu ainsi que la fortune (immobilière) des concernés devront également être pris en considération.

### **5.6. Participation aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées (article 10)**

L'aide n'est plus limitée aux seules personnes atteintes d'un ou de plusieurs handicaps moteurs, mais concerne également les personnes ayant des handicaps sensoriels, ou atteintes d'une déficience intellectuelle, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve.

Selon le commentaire des articles, les frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées ne sont pris en considération que dans la mesure où ils ne sont pas pris en charge par l'assurance dépendance.

Comme le projet de loi ne prévoit pas cette restriction, alors qu'il s'agit d'un élément important, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime indispensable de l'insérer dans le texte du projet de loi, même si les dépenses réalisées dans le cadre de cette aide restent marginales et ne se sont chiffrées de par le passé qu'à environ 10.000 euros par an.



### **5.7. Aide en intérêt (article 11)**

La subvention d'intérêt est la seule aide en intérêt qui subsiste dans le nouveau projet de loi puisque la bonification d'intérêt (réduction du taux d'intérêt débiteur d'un prêt hypothécaire de 0,75% par enfant à charge) sera abolie avec la mise en vigueur du projet de loi sous avis.

#### *a) Subvention d'intérêt*

Le commentaire des articles reste muet si les conditions et modalités de calcul de la subvention d'intérêt, ainsi que le montant maximal du prêt hypothécaire à prendre en considération (à fixer dans un règlement grand-ducal), restent les mêmes qu'au stade actuel, ou s'ils sont modifiés.

Pour ce qui est de la condition de revenu, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate une incohérence entre les articles 11 (2) et 28 (1) du projet de loi.

Ainsi, l'article 11 (2) prévoit que "*ces conditions (pour bénéficier de la subvention d'intérêt), à l'exception de celle relative au revenu, sont à respecter pendant un délai d'au moins dix ans, sous peine de restitution de l'aide.*"

La Chambre en déduit une exception générale pour la condition de revenu. Dès lors, la condition de revenu ne s'applique que lors de l'allocation d'une subvention d'intérêt, alors que des changements ultérieurs de la situation financière d'un concerné ne donnent pas lieu, le cas échéant, à une réduction ou une suppression de la subvention d'intérêt.

Or, l'article 28 (1) dispose que "*si lors du réexamen, il est constaté qu'une ou plusieurs conditions ne sont plus respectées par un bénéficiaire, et notamment en cas de changement de son revenu ou de sa situation de famille (...) l'aide est arrêtée*" et que "*l'aide indûment touchée est à restituer*".

La Chambre suppose que les auteurs du projet entendent appliquer cette exception au délai de 10 ans, c'est-à-dire que la condition de

revenu devra être respectée même au-delà de 10 ans, ce qui ne ressort pas clairement de la formulation de l'article 11.

Le commentaire concernant l'article 11 reste muet sur le sujet, alors que le commentaire de l'article 6 en rajoute à la confusion en expliquant que, "*pour la subvention d'intérêt, la condition de l'habitation principale et permanente doit même être respectée après le délai de 10 ans, aussi longtemps qu'une aide en intérêt est payée au bénéficiaire*". La Chambre estime que c'est la condition de revenu qui est visée, et non la condition d'habitation.

Quoi qu'il en soit, les dispositions en question sont à reprendre sur le métier.

#### *b) Bonification d'intérêt*

La bonification d'intérêt (réduction du taux d'intérêt débiteur d'un prêt hypothécaire de 0,75% par enfant à charge) ne figure plus dans la nouvelle loi.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles restent muets sur les raisons qui sont à la base de l'abolition de cette aide, qui représente à l'heure actuelle une dépense budgétaire annuelle de 16,1 millions d'euros. Le fait de ne plus l'attribuer à de nouveaux bénéficiaires après l'entrée en vigueur de la loi correspond à une économie budgétaire immédiate de 300.000 euros l'an entre 2014 et 2016.

Toutefois, l'article 14bis de la loi de 1979, qui autorise l'État à accorder une bonification d'intérêt à des ménages ayant des enfants à charge, est maintenu en tant que disposition transitoire (article 61 du projet de loi sous avis), et le texte précise que les ménages qui, au moment de la mise en vigueur de la loi, profitent déjà de cette aide (21.817 en avril 2013), continueront à en bénéficier.

Selon la fiche financière annexée au projet de loi, aucun nouveau dossier émanant de la part de ménages qui acquerront leur logement après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'est plus accepté.

Le commentaire des articles précise néanmoins que toute personne propriétaire d'un logement *avant* la mise en vigueur de la loi sous avis pourra encore obtenir une bonification d'intérêt à *l'avenir*, en

cas de naissance d'un enfant après la mise en vigueur de la nouvelle loi. Cette disposition ne se retrouve toutefois pas dans la disposition transitoire (article 61 (3)) du projet de loi. Elle est par ailleurs discriminatoire vis-à-vis d'un ménage qui, avant la mise en vigueur de la loi, n'avait pas la chance d'être propriétaire d'un logement.

Or, comme l'article 14bis de la loi abrogée de 1979 concernant l'aide au logement est maintenu (à durée indéterminée), les conditions et modalités d'octroi de cette aide, reprises aux articles 46 à 50 du règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement, restent également d'application, aussi longtemps que ledit règlement n'est pas abrogé.

L'article 46 dudit règlement grand-ducal dispose que "*la bonification d'intérêt prévue à l'article 14bis de la loi est accordée au demandeur qui remplit les conditions suivantes: (...)*". Il résulte donc du maintien de l'article 14bis que, même après la mise en vigueur de la nouvelle loi, la bonification d'intérêt doit être accordée à tout demandeur qui remplit les conditions requises.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose à la suppression totale de la bonification d'intérêt, mais propose de la lier à des conditions de revenu et de fortune (immobilière).

## **6. Aides énergétiques et écologiques (article 12)**

Depuis 1994, l'État a introduit des primes d'encouragement écologique qui, au fil des années, ont été étendues dans le cadre d'un régime d'aides pour des personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

Actuellement, les aides pour personnes privées sont accordées par le Ministre de l'Environnement sur base du règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 applicable du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2016.

Dans une logique de cohérence par rapport au concept global du logement durable, la compétence pour l'allocation des aides en ma-

tière énergétique d'un logement passe du Ministre de l'Environnement au Ministre ayant le Logement dans ses attributions, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve.

Elle espère que ce transfert de compétence s'accompagnera d'une réduction des longs délais de paiement aux ayants droit des subventions en capital (en moyenne, il faut attendre environ un an à partir de l'introduction de la demande), que ce soit pour la construction d'une nouvelle habitation, pour l'assainissement énergétique d'une habitation existante ou pour l'installation technique de sources en énergies renouvelables.

La Chambre approuve que l'objectif "*climat*", réservé aux incitants financiers, notamment les subventions et les mesures fiscales, prime sur une différenciation selon des critères sociaux.

Il s'agit donc en premier lieu de promouvoir, par des aides publiques, des performances énergétiques et écologiques, sans prise en compte de critères socio-économiques tels que le revenu ou la composition du ménage, mais tout en considérant que les exigences nouvelles liées aux performances énergétiques et aux standards, de plus en plus stricts, des bâtiments d'habitation contribuent au renchérissement des logements et représentent un coût inabordable pour une grande partie des ménages.

### **6.1. Prime pour la construction d'un logement à performance énergétique élevée (article 13)**

Le gouvernement a établi un échéancier clair pour l'amélioration continue de la performance énergétique élevée des bâtiments d'habitation sur la base de seuils maximaux de dépense d'énergie, étant entendu que l'objectif est d'aboutir fin 2020 à une consommation d'énergie quasi nulle<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La directive 2010/31/UE sur la performance énergétique prévoit au paragraphe 1<sup>er</sup> de son article 9 que: "(...) Les États membres veillent à ce que: a) d'ici au 31 décembre 2020, tous les nouveaux bâtiments soient à consommation d'énergie quasi nulle; (...)".

"Une consommation d'énergie quasi nulle" est définie comme étant un bâtiment qui a des performances énergétiques très élevées et dont la quantité quasi nulle ou très basse d'énergie requise devrait être couverte dans une très large mesure par de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

**Tableau des échéances pour l'amélioration de la performance énergétique des nouveaux bâtiments d'habitation**

à partir du:	Catégorie d'efficacité de l'indice de dépense d'énergie primaire	Catégorie d'efficacité de l'indice de dépense d'énergie de chauffage
2011	D	D
1 <sup>er</sup> juillet 2012	B	C
1 <sup>er</sup> janvier 2015	A	B
1 <sup>er</sup> janvier 2017	A	A

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, uniquement les logements pouvant se prévaloir d'un indice de dépense d'énergie primaire et d'un indice de dépense d'énergie de chauffage de classe A sont pris en considération pour l'allocation de la prime pour la construction d'un logement à performance énergétique élevée.

Néanmoins, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi l'actuel régime d'aide pour la dépense d'énergie pour le chauffage n'est pas maintenu tel quel jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, date limite pour passer en catégorie A.

En outre, dans le projet de loi sous avis, le montant maximum de l'aide pour une dépense d'énergie de chauffage est ramené de 14.000 à 12.000 euros, sans aucune justification dans le commentaire des articles, alors que le niveau des prix est en constante augmentation.

## **6.2. Prime d'assainissement énergétique (article 14)**

Les actuelles dispositions concernant la prime sous avis, arrêtées dans le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012, sont reprises dans le projet de loi.

Pour être éligible pour l'allocation de la prime d'assainissement, le bâtiment d'habitation doit (selon la législation actuelle) être âgé de plus de 10 ans lors de l'introduction de la demande d'aide financière. Dans le projet de loi, ce principe d'un certain âge du bâtiment est maintenu sans autre précision, alors qu'en ce qui concerne les conditions et modalités d'octroi et de calcul de cette aide, il est renvoyé à un règlement grand-ducal – qui fait évidemment défaut.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur les raisons à la base de cette élimination d'une partie du stock de logements alors qu'il est dans l'intérêt de la politique du développement durable que tous les bâtiments, quelle que soit l'année de leur construction, puissent se prévaloir d'une performance énergétique élevée.

En outre, la Chambre regrette que la réduction du taux de la TVA de 15% à 3% pour la rénovation énergétique de logements (datant de moins de 20 ans), ainsi que l'introduction d'un amortissement accéléré des immeubles en location (10% au cours des 8 premières années), annoncées par le gouvernement, n'aient pas été reprises dans le projet de loi.

### **6.3. Complément à la prime d'assainissement énergétique (article 15)**

Pour lutter contre la pauvreté énergétique, le ministre est autorisé à accorder un complément à la prime d'assainissement dont question au point 6.2. ci-avant, au bénéfice de personnes à faible revenu, ce que la Chambre approuve.

### **6.4. Primes pour installations techniques valorisant les sources d'énergies renouvelables (articles 16 à 18)**

Les aides en la matière, prévues dans le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012<sup>3</sup> ainsi que dans le règlement grand-ducal du 8 février 2012<sup>4</sup> sont reprises dans le projet de loi et, le cas échéant, adaptées aux baisses des prix du marché.

La remarque de la Chambre faite sub 6.2. ci-avant concernant l'ancienneté du bâtiment vaut, mutatis mutandis, pour les primes prévues aux articles 16 à 18.

La Chambre regrette que le projet de loi ne prévoie pas la mise en place d'une cartographie qui permette d'analyser rapidement les possibilités technico-économiques de production d'électricité à base

---

<sup>3</sup> Règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement

<sup>4</sup> Règlement grand-ducal du 8 février 2012 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables

de la photovoltaïque ainsi que de la chaleur à base de solaire thermique, afin de fournir des informations utiles en vue d'une utilisation efficace des énergies renouvelables.

#### **6.5. Prime pour le conseil en énergie (article 19)**

Le recours obligatoire à un conseiller en énergie pour les travaux d'assainissement énergétique subventionnés a fait ses preuves.

La Chambre approuve donc les dispositions concernant la participation de l'État aux frais afférents, mais estime que le caractère obligatoire d'un recours à un tel conseiller, pour pouvoir bénéficier d'une prime d'assainissement, devrait figurer dans la loi, et non pas dans un règlement grand-ducal.

### **7. Aides dans le cadre de la certification de logement durable**

#### **7.1. Certification de logement durable (article 20)**

La disposition du projet de loi concernant la certification de logement durable (qui remplace l'actuel carnet de l'habitat) ne dépasse pas l'information d'une introduction d'un tel certificat.

Étant donné que la finalisation et la mise au point du nouveau système de certification ne sont prévues que pour fin 2013, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait se prononcer dès à présent sur le sujet, ceci d'autant plus que le projet de loi reste muet sur la question si les carnets d'habitat, établis selon la loi en vigueur, et dont la présentation est obligatoire en cas de conclusion d'un acte de vente ou d'un contrat de bail, restent valables, ou s'ils doivent être remplacés.

Dans ce dernier cas, la Chambre insiste que le remplacement soit effectué gratuitement pour les concernés.

#### **7.2. Prime pour l'établissement d'une certification de logement durable (article 21)**

Vu le caractère quasi obligatoire d'une certification de logement durable, il n'est que logique que l'État participe aux frais d'établissement d'un tel certificat.

En ce qui concerne les détails de la prime, la Chambre renvoie à ses remarques sub 7.1. ci-avant.

**7.3. Prime en cas de logement durable certifié (article 22), et**  
**7.4. Primes pour matériaux écologiques (article 23)**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ses remarques sub 7.1. ci-avant.

**7.5. Prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique (art. 24)**

Étant donné que les frais de l'assainissement énergétique imposés par le législateur dépassent le budget d'une large couche de la population, la Chambre ne peut qu'approuver l'introduction d'un prêt à taux zéro pour les ménages à faible revenu.

Elle tient toutefois à relever que l'affirmation du commentaire des articles – qui prétend, d'une plume facile, que le prêt à taux zéro met les ménages précités "à l'abri du risque de la pauvreté énergétique" – demande quelques réserves.

Malgré toutes les aides, y compris la mise à disposition gratuite d'un conseil en énergie, le budget des ménages à revenus modestes sera lourdement grevé par les dépenses d'assainissement énergétique, alors qu'un retour économique, notamment par une réduction des frais d'énergie, ne se fera sentir qu'à long terme.

**7.6. Subvention d'intérêt à l'assainissement énergétique (art. 25)**

La Chambre constate que le projet de loi introduit deux catégories de ménages à faible revenu: ceux qui ont droit à des prêts à taux zéro et ceux qui peuvent bénéficier d'une subvention d'intérêt, dans les deux cas pour des prêts hypothécaires contractés en vue d'un assainissement énergétique.

L'article 25, 3<sup>e</sup> alinéa, prévoit que "*ces conditions (pour bénéficier de la subvention d'intérêt), à l'exception de celle relative au revenu, sont à respecter pendant un délai d'au moins dix ans, sous peine de restitution de l'aide*".



La Chambre suppose que cet alinéa est mal formulé et ne reflète pas l'intention du législateur; elle renvoie à ce sujet à ses remarques sub 5.7. a) ci-avant.

### **7.7. Dispositions générales (articles 26 à 30)**

Selon l'article 26 (8), "*la prime en cas de logement durable certifié n'est pas cumulable avec la prime pour matériaux écologiques*".

La Chambre s'interroge sur le raisonnement qui est à la base de cette disposition, alors que l'utilisation de matériaux écologiques est une des conditions pour obtenir le certificat en question.

L'article 27 (1) prévoit qu'en cas d'aide en intérêt, son bénéficiaire doit, entre autres, "*signaler au ministre toute variation du taux d'intérêt*"! En cas de non-respect de cette disposition, l'aide peut être arrêtée et, au cas où elle a déjà été liquidée, la restitution de l'aide indûment touchée est exigée avec effet rétroactif.

Pour les seules subventions d'intérêt accordées pour un prêt hypothécaire en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement, et sans même prendre en compte la subvention d'intérêt à l'assainissement énergétique, le ministre sera inondé, à chaque changement du taux d'intérêt, de plus de 10.000 envois!

## **8. Aides pour le développement d'un habitat durable**

Ce chapitre traite de subventions publiques collectives destinées à stimuler et à promouvoir la construction de logements à coût modéré, destinés à la vente ou à la location.

Il y a lieu de prime abord de définir dans la loi ce qu'il faut entendre par "*coût modéré*". Selon le commentaire des articles, le terme de "*coût modéré*" oblige pratiquement les promoteurs à réaliser les projets de logements de manière rationnelle afin de réduire au maximum le coût de revient des logements.

Si cette approche peut tout au plus intéresser les promoteurs publics, elle ne peut valoir pour des promoteurs privés, dont l'objectif reste toujours de faire du bénéfice. La Chambre ne croit pas que la détermination de la valeur vénale d'une acquisition d'un objet im-

mobilier, effectuée par un expert assermenté, dont la possibilité est prévue dans le projet de loi, puisse garantir un coût modéré.

Elle propose donc de déterminer le coût modéré par opposition au coût du marché, en prenant en considération les coûts réels, majorés d'une marge bénéficiaire modérée à déterminer. Les définitions reprises à l'article 2 du projet de loi sont donc à compléter par une définition du coût modéré dans le sens demandé.

En tout cas, le législateur devra veiller à ce que la notion de coût modéré n'incite pas les promoteurs (surtout) privés à réaliser des économies au détriment de la qualité de la construction et des matériaux utilisés.

Par le projet de loi, les promoteurs privés sont mis sur *un pied d'égalité parfaite* avec les promoteurs publics. Il s'ensuit que les promoteurs publics constitués sur la base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché ne sont plus spécifiquement énumérés, à l'exception du fonds pour le développement du logement et de l'habitat, pour lequel le chapitre 6 de la loi de 1979 "*reste en vigueur aussi longtemps qu'il n'a pas été abrogé par une autre loi*" (article 61 (2) du projet de loi sous avis).

Selon le commentaire des articles, l'actuelle base légale du "*Fonds du logement*" devra être maintenue dans l'attente de la mise en œuvre du projet de loi n° 6510 portant constitution d'une Société Nationale de Développement Urbain S.A., prévoyant la scission du Fonds du Logement en deux sociétés nationales.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle son opposition formelle à la création de ces sociétés, exprimée, maints arguments à l'appui, dans son avis n° A-2528 du 19 février 2013.

## **9. Aides pour le développement d'un habitat durable**

### **9.1. Objectifs (articles 31 et 32)**

La sensibilisation de personnes morales pour s'investir dans la construction de logements à coût modéré est, selon l'exposé des motifs, due au fait que "*seule une infime partie des terrains constructibles se trouve entre les mains des pouvoirs publics, ce qui ré-*

*duit considérablement les possibilités de l'État de mener une politique de foncier suffisamment active et efficace".*

Même si les personnes morales possèdent 11% des terrains constructibles dans le centre et le sud du pays, qui partant sont d'un intérêt stratégique, encore faut-il qu'elles les mettent sur le marché, et, en surplus, à coût modéré.

### **9.2. Champ d'application (article 33)**

Par rapport à la loi de 1979, le champ d'application est réduit dans la mesure où il ne s'applique plus à la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles, sans que le commentaire des articles évoque les raisons de cette suppression.

Dès lors, des aides ne sont accordées que pour l'aménagement de terrains et les charges d'intérêt pour le préfinancement des terrains et des constructions, qu'il s'agisse de logements destinés à la vente ou à la location. Par contre, des aides à la construction ne sont accordées que pour des logements locatifs ou destinés à l'hébergement d'étudiants, de stagiaires, d'apprentis, de scientifiques ou d'experts en mission temporaire, ou de demandeurs de protection internationale.

Contrairement aux dispositions actuelles, le projet de loi sous avis autorise l'attribution des aides pour des logements locatifs également aux promoteurs privés.

### **9.3. Conditions générales (article 34)**

La Chambre approuve les dispositions qui visent à éviter des plus-values exagérées en cas de revente par le propriétaire d'un logement à coût modéré, subventionné par des deniers publics.

Pour ce qui est du droit de préemption, la dispense de se conformer aux règles afférentes établies accordée aux alliés du vendeur en ligne collatérale jusqu'au 4<sup>e</sup> degré inclus est exagérée.

#### **9.4. Aides en matière d'accession à la propriété (article 35-38)**

Les aides publiques ne sont accordées que sous certaines conditions. Dans un souci de mixité sociale, une de ces conditions prescrit une proportion d'acquéreurs répondant aux conditions d'octroi des primes de construction supérieure ou égale à 60% du total des acquéreurs.

Or, il ressort des statistiques des ventes du Fonds du Logement que la mixité sociale reste très marginale et que rares sont les non-bénéficiaires d'une prime intéressés à acquérir, au prix du marché privé, un logement dans un immeuble à vocation sociale.

Une autre condition pour pouvoir toucher des aides publiques est celle d'un nombre minimum de 20%<sup>5</sup> de logements locatifs qui doivent être prévus dans le cadre d'un projet immobilier destiné principalement à la vente, sauf dispense accordée par le Ministre du Logement.

Dans le cadre du logement social, la mixité de propriétaires et de locataires, associée à une typologie sociale très variée, n'a pas fait ses preuves dans la pratique, au point que la Société Nationale des Habitations à Bon Marché a totalement renoncé à une telle mixité; les immeubles avec des logements à coût modéré sont réservés exclusivement soit à la vente, soit à la location.

La Chambre estime que la mixité ne doit pas nécessairement se concentrer sur un immeuble, mais qu'elle peut aussi bien être assurée sur un quartier d'habitation, une ville ou une région.

Voilà pourquoi la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de renoncer à la condition d'un nombre minimum de logements locatifs dans un immeuble destiné à la vente de logements à coût modéré, sans préjudice de l'article 44 (2), qui prévoit qu'à partir d'une certaine ancienneté, un locataire peut acquérir le logement à coût modéré dans lequel il habite.

---

<sup>5</sup> Actuellement le nombre minimum de logements locatifs dans un projet de construction destiné à la vente est de 10%

Un équilibre harmonieux entre logements vendus ou locatifs en fonction de la demande peut facilement être réalisé par le biais du programme pluriannuel de création de logements à coût modéré dont question à l'article 32 du projet de loi, étant entendu que l'aide accordée par l'État pour l'acquisition de terrains est plus élevée pour des logements locatifs (jusqu'à 70% du coût d'acquisition) que pour des logements destinés à la vente (jusqu'à 50% du coût d'acquisition).

L'article 37 du projet de loi dispose que la participation à l'acquisition d'un terrain doit être remboursée si ce terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de 10 ans à partir de la date d'acquisition.

Vu la pénurie actuelle et future de logements, la Chambre estime que ce délai de 10 ans est beaucoup trop élevé, ceci d'autant plus que l'article 103 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit que le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties si, dans les 3 ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet. En outre, la loi du 22 octobre 2008 ("*Pacte Logement*") prévoit une taxe annuelle communale sur les terrains viabilisés qui sont depuis au moins 3 ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et/ou pour lesquels des travaux de construction n'ont pas encore commencés.

#### **9.5. Aides en matière de location (articles 39-45)**

Au regard du niveau élevé des loyers pratiqués sur le marché immobilier privé, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les démarches du gouvernement de promouvoir la création de logements abordables destinés à la location.

La Chambre partage également la constatation des auteurs du projet de loi sous avis que "*ce soutien étatique aux initiatives des promoteurs en la matière n'a pas la prétention d'être exhaustif*". Elle rappelle sa remarque figurant à l'avant-dernier alinéa du chapitre 3 ci-avant, à savoir que l'autorité publique ne saura continuellement compenser les défaillances du marché en augmentant en permanence le nombre de bénéficiaires et le montant des aides publiques, ainsi que le nombre de logements sociaux, mais qu'elle devra à

court terme intervenir sur le marché privé du logement, et plus spécifiquement sur la flambée des prix des terrains.

La Chambre attire finalement l'attention au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 41, qui s'adresse exclusivement aux promoteurs publics alors que le projet de loi entend mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité!

#### **9.6. Participation aux frais de fonctionnement d'une gestion locative sociale (article 46)**

La gestion locative sociale est une mesure d'inclusion sociale dépendant d'un acte social et philanthropique de la part de propriétaires-bailleurs.

Au stade actuel, seule l'Agence Immobilière Sociale (AIS), un établissement d'utilité publique, exerce une telle activité, qui consiste à louer des logements auprès d'un propriétaire-bailleur privé, ou (rarement) public, pour les mettre (pour une durée maximale de 3 ans) à la disposition, pour un loyer modéré, à des personnes à revenu modeste (au maximum 1,5 fois le salaire social minimum pondéré selon la composition du ménage).

Le loyer perçu par l'AIS et transmis au propriétaire-bailleur est calculé sur base du revenu disponible après déduction des frais des besoins fondamentaux.

Afin de trouver des logements susceptibles d'être cédés dans le cadre d'une gestion locative sociale, l'AIS offre aux propriétaires-bailleurs, en contrepartie d'un loyer fort modeste, certaines garanties telles que la garantie du paiement du loyer sans faute tous les mois, et même en cas de non-occupation, l'entretien et le contrôle régulier du logement, la remise en état avant la première occupation ou encore l'encadrement de l'occupant par une équipe de professionnels du domaine social.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'introduction par le projet de loi sous avis de l'extension de l'activité d'une gestion locative sociale à d'autres organismes, notamment des communes, syndicats de communes, fondations ou associations sans but lucratif.

La Chambre ne peut toutefois approuver que la participation de l'État se limite à 100 euros par mois et par ménage.

L'argument avancé par le commentaire des articles, à savoir que "*le modèle AIS sous sa forme actuelle s'avère assez coûteux – notamment en raison des frais de personnel*" est inacceptable puisque l'encadrement social par du personnel qualifié est précisément un atout dudit modèle et a été introduit sur demande du gouvernement. En outre, l'entretien et le contrôle régulier du logement sont des conditions indispensables pour qu'un propriétaire-bailleur soit d'accord pour mettre son logement à disposition, à un loyer largement inférieur aux loyers du marché privé.

La Chambre estime donc que l'encadrement de l'occupant par des professionnels du domaine social, ainsi que les garanties précitées pour le propriétaire-bailleur, sont des conditions "*sine qua non*" pour exercer l'activité d'une gestion sociale locative.

À la lumière de ce qui précède, et étant donné que fin 2011, l'AIS avait enregistré 746 demandes non satisfaites, l'État devra plus fortement s'engager et relever substantiellement les aides de l'État à allouer aux acteurs de la gestion sociale locative.

#### **10. Assainissement par zone (articles 47-55)**

Au vu des taux d'intérêt historiquement bas pratiqués actuellement par les banques, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de ramener à un niveau raisonnable le taux exorbitant de 8% prévu à l'article 51.

#### **11. Critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location (articles 56-59)**

Les dispositions de la loi de 1979 autorisant les communes à déclarer en zone d'assainissement une partie du territoire urbain, à l'intérieur de laquelle une partie importante de logements sont considérés comme indécents, relèvent d'une grande insécurité juridique, faute de formulations précises.

Ces manquements sont redressés dans le projet de loi sous avis dans sa partie III (articles 56-59).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les précisions concernant les critères auxquels doivent répondre les locaux d'habitation, de même que la distinction entre chambre meublée et local collectif, ainsi que l'obligation pour toute personne qui donne en location ou met à la disposition une chambre meublée ou un local collectif de le déclarer à la commune.

En outre, la Chambre salue la mise en conformité du droit de l'inspection des logements par l'autorité publique avec le principe de l'inviolabilité du domicile, tout comme elle salue la responsabilisation des propriétaires ou de l'exploitant-gérant qui ne veille pas au respect des critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité du logement mis en location.

## **12. Dispositions abrogatoires, transitoires et finales (article 61)**

La Chambre renvoie à ses remarques sub 5.7.b).

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations, critiques et propositions qui précèdent, et tout particulièrement de son opposition ferme à la suppression de la bonification d'intérêt, que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se voit en mesure de se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 octobre 2013.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG