

A-2797/16-34



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**la proposition de loi modifiant la loi modifiée du
25 février 1979 concernant l'aide au logement**

Par dépêche du 3 mars 2016, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de loi spécifiée à l'intitulé.

Ladite proposition de loi constitue en fait une remise à l'ordre du jour d'une partie du projet de loi n° 6583 déposé le 20 juin 2013 et relatif à la promotion du logement et de l'habitat durables, qui a été retiré du rôle de la Chambre des députés par arrêté grand-ducal du 13 mars 2015.

Le projet de loi en question passait en revue différentes aides publiques individuelles et collectives, destinées à être allouées aux promoteurs publics et privés de logements sociaux ou de gestion locative sociale. Il prévoyait de regrouper l'ensemble des aides financières étatiques concernant le logement (à l'exception de la subvention de loyer) dans une seule loi, de modifier et de supprimer certaines mesures en la matière, et de créer quelques nouvelles aides.

Les mesures visées par le projet de loi étaient essentiellement les suivantes:

- l'aide au financement de la garantie locative;
- la garantie de l'État pour l'accession à la propriété;
- la prime de construction et d'acquisition;
- la prime individuelle pour frais d'infrastructures et d'honoraires;
- la prime d'épargne;
- la prime d'amélioration de logements anciens;

- la participation aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées;
- la subvention d'intérêt;
- la bonification d'intérêt;
- l'aide d'épargne-logement pour nouveau-né;
- la prime pour la construction d'un logement à performance énergétique élevée;
- la prime d'assainissement énergétique;
- le complément à la prime d'assainissement énergétique;
- les primes pour installations techniques valorisant les sources d'énergies renouvelables;
- la prime pour le conseil en énergie;
- la certification de logement durable;
- la prime pour l'établissement d'une certification de logement durable;
- la prime en cas de logement durable certifié;
- les primes pour matériaux écologiques;
- le prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique;
- la subvention d'intérêt à l'assainissement énergétique;
- la fixation de critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location.

Dans son avis n° A-2569 du 10 octobre 2013 sur le projet de loi en question, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait approuvé toutes les mesures en faveur d'un logement et d'un habitat plus durables et abordables, tout en pointant du doigt maintes failles et lacunes dans ce projet et en exprimant son opposition ferme à la suppression de la bonification d'intérêt.

Étant donné que le projet a été retiré du rôle du parlement et qu'un député a pris l'initiative d'élaborer une proposition de loi reprenant des mesures qui étaient prévues par ce projet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics comprend que le gouvernement en fonction n'entend pas remettre sur le métier la réforme y envisagée concernant les différentes aides au logement, ce qui est regrettable.

De toutes les mesures prévues dans le projet de loi, la proposition de loi sous avis se limite à n'en reprendre que deux, à savoir:

- le prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique, et
- la fixation de critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location.

A. Le prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique

La proposition de loi prévoit l'introduction, pour les ménages à très faible revenu, d'un prêt hypothécaire à taux zéro devant être contracté auprès d'un établissement financier conventionné avec l'État et qui sera destiné à financer l'assainissement énergétique d'un bâtiment ou d'une partie d'un bâtiment servant à l'habitation.

Ce prêt hypothécaire sera garanti en capital et en intérêts par l'État pendant toute la durée du prêt contracté, mais sans que le montant n'en puisse dépasser 50.000 euros. Les dispositions afférentes de la proposition de loi reprennent presque mot pour mot celles qui étaient prévues par le projet de loi précité, et que la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait approuvées dans son avis précité n° A-2569 du 10 octobre 2013.

Selon l'exposé des motifs annexé à la proposition de loi, cette aide à l'assainissement énergétique "*s'avère indispensable pour aider lesdits ménages (à très faible revenu) à rester à l'abri du risque de la pauvreté énergétique*".

S'il est vrai qu'une mauvaise conception et/ou isolation des bâtiments contre le froid ou la chaleur est l'une des causes principales d'une éventuelle précarité énergétique, il est aussi une réalité que, malgré toutes les différentes aides en la matière – y compris la mise à disposition gratuite d'un conseil en énergie prévue par la proposition de loi sous avis – les coûts d'un assainissement énergétique qui sera préfinancé par le biais d'un prêt bancaire, même à taux zéro, constitueront une charge supplémentaire substantielle pour les ménages vulnérables, alors qu'un retour économique des investissements ne se fera sentir qu'à long terme.

Dès lors, si le risque de pauvreté énergétique sera réduit par la nouvelle aide, le surcoût d'un logement et le risque d'endettement augmenteront en conséquence. Il s'ensuit que le prêt à taux zéro, aussi louable soit-il, ne peut rester l'unique moyen pour lutter contre la précarité énergétique. À ce stade, alors que le règlement grand-ducal qui fixera les conditions de revenu auxquelles les ménages devront répondre pour pouvoir prétendre au prêt à taux zéro fait défaut, il est impossible d'apprécier, à sa juste valeur, les effets de cette aide quant à une réduction de la précarité énergétique.

Selon l'exposé des motifs, la nouvelle mesure *"peut être mise en œuvre dans l'immédiat"*. Or, les articles 2 et 3 de la proposition de loi renvoient à un certain nombre de règlements grand-ducaux qui restent à prendre. Ladite mise en œuvre risque donc de ne guère être réalisable *"dans l'immédiat"*.

En ce qui concerne le règlement grand-ducal devant fixer, entre autres, le degré d'ancienneté des bâtiments éligibles pour pouvoir prétendre à la nouvelle aide, la Chambre s'interroge, une fois de plus, pourquoi une partie du stock de logements ne donnerait pas droit à l'aide en question, alors qu'il est manifestement dans l'intérêt de la politique du développement durable que tous les bâtiments puissent se prévaloir d'une performance énergétique élevée et que la précarité énergétique, que la proposition de loi a pour objet de combattre, n'est pas forcément liée à l'ancienneté du logement.

L'article 2 de la proposition de loi innove par rapport au projet de loi n° 6583 en ce qu'elle prévoit d'insérer un nouvel article 14quinquies dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, disposition qui précise dans son paragraphe (1), alinéa 3, que *"sont considérés comme assainissement énergétique l'assainissement de l'enveloppe extérieure du bâtiment et l'installation d'une ventilation mécanique contrôlée"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés regrette que les installations techniques ne soient pas prises en compte pour l'octroi d'un prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique, alors que des systèmes de production d'électricité à base de la photovoltaïque ainsi que de la chaleur à base de solaire thermique peuvent pourtant constituer des éléments importants dans la lutte contre la précarité énergétique.

À titre accessoire, la Chambre signale que la loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer a modifié la loi précitée du 25 février 1979 en y insérant un chapitre 2quinquies comportant les articles 14quinquies à 14septies. La proposition de loi sous avis ne saurait donc user de cette même numérotation pour l'introduction d'un nouveau chapitre traitant du prêt à taux zéro.

Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rend de nouveau attentif aux délais excessifs de paiement des différentes aides énergétiques qui existent, ceci avant tout au détriment des ménages à faible revenu. Elle estime que les bénéficiaires du prêt à taux zéro visés par la proposition de loi devraient pouvoir profiter d'une procédure accélérée de paiement des aides auxquelles ils ont droit pour l'assainissement énergétique.

B. Les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location

Les critères "*de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité*" auxquels doivent répondre "*les logements destinés à la location ou mis à la disposition aux fins d'habitation*" sont définis par un règlement grand-ducal du 25 février 1979. La disposition habilitante, à savoir l'article 32 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, se limite en effet à renvoyer à un règlement grand-ducal pour la fixation de ces critères.

La proposition de loi sous avis entend apporter des précisions à cet article 32, selon l'exposé des motifs afin "*de résorber le logement insalubre et indigne et d'empêcher les pratiques douteuses de certaines personnes sans scrupules essayant de réaliser des bénéfices importants dans la mesure où elles louent à des prix exagérés des locaux d'habitation qui ne sont pas dignes de ce nom*".

Même si l'envergure du problème de logements indécents et surpeuplés n'est guère connue, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver toute mesure visant à réprimer les pratiques douteuses de propriétaires de logements indécents ou de marchands de sommeil qui exploitent à l'extrême la détresse de personnes fragilisées ayant très peu de revenus ou un statut de séjour précaire.

Avec la flambée des prix des logements, il faut craindre l'émergence de nouveaux marchands de sommeil, d'autant plus qu'il est souvent difficile pour les autorités de les repérer et d'entreprendre des actions contre eux.

La Chambre apprécie donc que la proposition de loi entend responsabiliser toute personne physique ou morale qui loue ou met à la disposition des locaux d'habitation, y compris des logements "garnis", des logements collectifs et des chambres meublées.

Ainsi, le texte prévoit qu'en cas de fermeture, par décision du bourgmestre, d'un local d'habitation qui ne répond pas aux critères déterminés par la loi, le propriétaire ou l'exploitant devra pourvoir au relogement des occupants. À défaut, le bourgmestre procédera au relogement, aux frais du propriétaire et/ou de l'exploitant.

De plus, afin de responsabiliser et de sanctionner les propriétaires ou les exploitants qui commettraient des infractions auxdits critères légaux, la proposition de loi reprend les peines prévues par l'article 35 de la loi précitée du 25 février 1979, tout en les adaptant à la hausse, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver.

Pour ce qui est de la détermination des critères auxquels devront répondre les locaux d'habitation, la Chambre s'interroge pourquoi un seul de ceux-ci est repris dans la proposition de loi elle-même, à savoir celui fixant la surface minimale au sol de la pièce d'habitation, alors que pour les autres critères (de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location) il est renvoyé à un règlement grand-ducal.

Concernant justement ce critère figurant dans la proposition elle-même, la Chambre estime qu'à côté de la surface minimale au sol, le volume minimum d'une pièce d'habitation devrait également être considéré. En effet, la détermination de la seule surface au sol ne tient pas compte du volume réduit de combles mansardés par exemple.

L'article 6 de la proposition sous avis ajoute à la loi du 25 février 1979 un nouvel article 33bis selon lequel "*tout preneur de bail est obligé d'informer le bailleur sur les personnes qui avec lui occu-*

pent effectivement le logement garnie (sic: il y a lieu d'écrire "garni") *ou le logement collectifs* (sic: il faudra écrire "collectif)"). La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande qu'il soit précisé dans ce texte qu'un éventuel défaut d'information ne pourra en aucun cas permettre au bailleur de se dédouaner des responsabilités qui lui incombent en vertu de la loi.

D'un point de vue formel, la Chambre fait remarquer qu'il y a lieu de compléter la phrase introductive de l'article 6 comme suit:

*"Il est ajouté à la loi un **article** 33bis (...)"*.

Sous la réserve de toutes les observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec la proposition de loi lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 mai 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF