

**A-3002/17-73**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu) | [www.chfep.lu](http://www.chfep.lu)

# A V I S

sur

- le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
- le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Par dépêche du 12 septembre 2017, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Selon les exposés des motifs accompagnant les deux projets en question, ces derniers visent à augmenter le champ de la population cible, c'est-à-dire le nombre de bénéficiaires, de la subvention de loyer qui a été introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour venir en aide aux ménages à faible revenu prenant en location un logement au Luxembourg. En effet, cette *"nouvelle aide n'a pas eu le succès voulu par le législateur"*, la modification projetée s'avérant dès lors nécessaire, notamment *"au vu de la pénurie actuelle de logements locatifs sociaux (...) et de l'augmentation continue des prix des logements et des loyers au Grand-Duché"*.

Pour faire bénéficier un plus grand nombre de ménages de la subvention de loyer, le gouvernement propose d'adapter les critères d'octroi et de calcul de ladite subvention:

- en réduisant de 33% à 25% du revenu disponible le taux d'effort minimal à consacrer par un ménage au paiement du loyer;
- en modifiant les composantes considérées pour le calcul du revenu du ménage demandeur de la subvention (les transferts sociaux n'étant plus pris en compte);
- en prévoyant que le ménage demandeur devra justifier de trois mois de revenus réguliers au moment de la décision d'octroi de l'aide (au lieu des six mois actuellement prévus), et
- en augmentant les seuils de faible revenu fixés en fonction de différentes compositions de ménages par la réglementation en vigueur et nécessaires pour déterminer l'éligibilité à la subvention de loyer.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'initiative du gouvernement de modifier les paramètres précités afin de supporter un plus grand nombre de ménages à revenus modestes prenant en location un logement. Elle constate toutefois que les adaptations opérées par les projets sous avis ne permettent pas de remédier à certains problèmes qui se posent actuellement avec les textes en vigueur, et que la Chambre avait déjà soulevés dans ses avis n<sup>os</sup> A-2547<sup>-1</sup> du 18 juin 2015 et A-2547<sup>-2</sup> du 13 novembre 2015 sur respectivement les projets de loi et de règlement grand-ducal portant introduction de la subvention de loyer et un amendement relatif audit projet de règlement grand-ducal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler dans le présent avis les problèmes en question, tout en les illustrant par des exemples chiffrés similaires (adaptés en fonction des nouveaux critères d'octroi et modalités de calcul de la subvention) à ceux utilisés dans son avis prémentionné n<sup>o</sup> A-2547<sup>-1</sup>. En effet, lesdits problèmes sont d'une importance majeure, alors que, dans certains cas, l'application des conditions d'octroi de la subvention de loyer prévues par l'article 14quinquies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (tel qu'adapté par le projet de loi sous avis), couplée avec la formule de calcul prévue par le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer (tel qu'adapté par le projet de règlement grand-ducal sous avis), est susceptible de créer des situations qui sont certainement contraires aux intentions que le gouvernement entend poursuivre.

Tout d'abord, des situations risquent de se présenter où des locataires qui paient un loyer inférieur au montant donnant droit à une subvention ont intérêt à demander à leur bailleur de majorer légèrement leur loyer afin qu'ils remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention.

Ainsi, un locataire, personne seule, ayant par exemple un revenu disponible de 2.200 euros et payant un loyer de 540 euros n'a pas droit à une subvention, puisque son "*taux d'effort*" pour payer le loyer (24,55%) n'est pas supérieur aux 25% requis. Si le loyer est cependant, sur demande du locataire (!), porté à 580 euros par exemple (ce qui correspond à 26,36% de son revenu), ce dernier touche une subvention qui est de 124 euros en application de la

formule de calcul et du montant plafond prévu par l'annexe III du règlement grand-ducal précité du 9 décembre 2015. En fin de compte, en demandant à son bailleur de lui augmenter le loyer, le locataire dépense donc seulement  $580 - 124 = 456$  euros par mois au lieu de 540 euros. On se trouve donc dans une situation d'abus, dans laquelle le locataire fait un gain de 84 euros par mois et le bailleur un tel de 40 euros par mois, le tout étant financé par l'État!

Par ailleurs, la Chambre tient à signaler qu'il est possible qu'un locataire remplisse les conditions d'octroi de la subvention de loyer prévues par la loi, mais qu'il ne puisse pas en bénéficier en application de la formule de calcul prévue par le règlement grand-ducal d'exécution, cela en raison du montant de son revenu disponible.

Il en est ainsi dans le cas où les revenus d'un "*ménage sans enfant*", d'un "*ménage avec un enfant*", d'un "*ménage avec deux enfants*" et d'un "*ménage avec trois enfants*" correspondent aux montants maxima des "*seuils de faible revenu*" définis à l'annexe I du règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 tel qu'il sera modifié par le projet de règlement grand-ducal sous avis, problème que le tableau ci-dessous permet de visualiser plus concrètement.

(1) Ménage avec un revenu équivalent au seuil de faible revenu	(2) Loyer de référence (annexe II du règl. grand-ducal modifié du 09.12.2015)	(3) Loyer correspondant à un taux d'effort de 25% appliqué aux seuils de faible revenu	(4) Subvention théorique = (2) - (3)	(5) Plafond de la subvention (annexe III du règl. grand-ducal modifié du 09.12.2015)	(6) Subvention effective
Personne seule	846 €	625,00 €	221,00 €	124 €	124 €(plafond)
Ménage sans enfant	927 €	937,50 €	-10,50 €	124 €	0,00 €
Ménage avec 1 enfant	1.089 €	1.125,00 €	-36,00 €	149 €	0,00 €
Ménage avec 2 enfants	1.249 €	1.312,50 €	-63,50 €	174 €	0,00 €
Ménage avec 3 enfants	1.463 €	1.500,00 €	-37,00 €	199 €	0,00 €
Ménage avec 4 enfants	1.816 €	1.687,50 €	128,50 €	224 €	128,50 €
Ménage avec 5 enfants	2.034 €	1.875,00 €	159,00 €	248 €	159,00 €
Ménage avec 6 enfants	2.170 €	2.062,50 €	107,50 €	273 €	107,50 €

La rubrique (4) du tableau met en exergue que, pour le "*ménage sans enfant*", le "*ménage avec un enfant*", le "*ménage avec deux enfants*" et le "*ménage avec trois enfants*", le loyer de référence est inférieur au loyer résultant de l'application du taux d'effort de 25% du revenu disponible correspondant au seuil de faible revenu défini à l'annexe I précitée (le loyer de référence est donc inférieur au loyer résultant de l'application de la formule utilisée pour calculer la subvention), alors que pour les autres catégories de ménages c'est l'inverse.

Pour les quatre catégories de ménage visées, le tableau démontre qu'il est donc parfaitement possible que, même si les conditions préliminaires prévues par la loi – à savoir disposer d'un faible revenu et consacrer un taux d'effort supérieur à 25% du revenu disponible au paiement du loyer – sont remplies pour pouvoir bénéficier d'une subvention de loyer, l'application de la formule de calcul de la subvention aboutisse à un résultat négatif, c'est-à-dire que les concernés n'aient pas droit à une subvention.

Afin de remédier aux problèmes exposés ci-avant, il faudra impérativement adapter les dispositions légales et réglementaires traitant de la subvention de loyer.

De plus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, pour fixer le montant de ladite subvention, les textes de la loi et du règlement grand-ducal en question, tels qu'ils seront modifiés par les projets sous avis, ne tiennent toujours pas compte du nombre d'adultes dont peut être composé un ménage.

En effet, selon l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal, un "*ménage*" est défini comme "*une personne vivant seule ou un groupe de personnes habitant ou ayant l'intention d'habiter ensemble dans un logement locatif privé y compris le demandeur*".

Or, comme la Chambre l'avait déjà soulevé dans son avis précité n° A-2547<sup>-1</sup>, un "*ménage avec un enfant*" peut par exemple être constitué d'un adulte élevant seul un enfant, mais également de deux, trois ou plus d'adultes avec un enfant. Il est évident qu'un ménage composé d'un adulte et d'un enfant n'a pas besoin d'un logement de la même taille que celui nécessaire pour un ménage de plusieurs adultes avec un enfant.

Le règlement susvisé devrait donc prévoir différentes hypothèses de composition d'un "ménage" en fonction du nombre d'adultes, ce qui n'est pourtant pas le cas.

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que les chiffres du "tableau du barème des loyers de référence" figurant à l'annexe II du règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 ne sont pas adaptés par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Selon le texte en vigueur, lesdits chiffres datent toujours du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (date qui est tout simplement supprimée par le projet).

Le tableau ne tient donc pas compte de l'augmentation constante des prix des loyers au Luxembourg. Or, selon l'Observatoire de l'habitat, le taux de variation des prix des loyers sur un an correspond pour l'année 2016 par exemple à +5,8% pour la location d'appartements et à +5,7% pour la location de maisons.

L'annexe en question devrait donc être modifiée en conséquence. À ce sujet, la Chambre recommande d'ailleurs de prévoir un mécanisme d'ajustement périodique et automatique aux variations du coût de la vie des loyers de référence ainsi que des seuils de faible revenu prévus par les annexes du règlement grand-ducal susvisé pour qu'ils soient adaptés régulièrement sans devoir prendre à chaque fois un nouveau règlement.

Quant à la forme, la Chambre fait remarquer que la phrase introductive de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi lui soumis pour avis est à rectifier de la façon suivante:

*"La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit".*

Concernant le projet de règlement grand-ducal, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte lui transmis ne comporte pas de préambule. Or, si, en application des règles de la légistique formelle, un projet de loi ne doit pas être muni d'un préambule, qui y est ajouté seulement au moment de la signature par le Grand-Duc, il n'en est pas ainsi des projets de règlements grand-ducaux qui doivent obligatoirement contenir un préambule dès leur mise sur le chemin des instances.

Ensuite, le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal est à adapter comme suit:

*"À l'article 3, paragraphe (2), point 5 4, du règlement grand-ducal précité, la partie de phrase ', paragraphe (2)' est supprimée".*

Finalement, la Chambre signale que, en vertu des règles de la légistique formelle, il y a lieu de consacrer un article distinct à chaque article (et annexe) du règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 qui est modifié par le projet sous avis. Il faudra donc adapter en conséquence le dispositif du futur règlement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il y a lieu de revoir les textes applicables en matière de subvention de loyer à la lumière des remarques qui précèdent, et ce n'est donc que sous la réserve de ces dernières qu'elle se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 octobre 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF