

A V I S

sur

- **le projet de loi portant modification**
 - 1) **de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
 - 2) **de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et**
 - 3) **de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg;**
- **le projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par les articles 14quater-1 et 14quater-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;**
- **le projet de règlement grand-ducal déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation**

Par dépêche du 13 mars 2018, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Le projet de loi prévoit notamment une modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, adaptation qui vise prioritairement à améliorer les dispositions traitant de l'aide de l'État au financement d'une garantie locative, en élargissant les critères d'éligibilité, de sorte que le nombre de bénéficiaires de cette aide devrait augmenter substantiellement.

En outre, le projet de loi procède à l'harmonisation de la définition du revenu à prendre en considération pour la constatation de l'éligibilité de l'aide au financement d'une garantie locative et de la définition du revenu maximum pour pouvoir bénéficier d'une subvention de loyer.

De plus, les conditions et modalités d'octroi des aides au financement de la garantie locative, actuellement fixées dans un règlement grand-ducal, sont adaptées et insérées dans la loi.

Par contre, la possibilité d'obtenir une aide au financement d'une garantie locative sous forme d'un cautionnement – actuellement prévue dans le règlement grand-ducal modifié du 2 avril 2004 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide au financement de garanties locatives – est supprimée, étant donné que, depuis l'entrée en vigueur des dispositions afférentes, il n'y a eu aucun cas où l'État s'est porté caution pour la totalité ou une partie de la garantie bancaire contractée par un ménage locataire aux fins d'une garantie locative.

Finalement, il est profité de l'occasion pour modifier également la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, le projet de loi sous avis procédant à une refonte des dispositions légales sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité.

Les deux projets de règlements grand-ducaux sous avis portent exécution des dispositions prévues par le projet de loi.

Les textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.

Remarques générales

Les projets de loi et de règlements grand-ducaux sous avis ne constituent, selon leurs auteurs, qu'une étape intermédiaire dans le cadre d'une prochaine réforme globale de toutes les aides au logement.

Outre lesdits textes, Monsieur le Ministre du Logement a d'ailleurs mis sur le chemin des instances deux autres projets, à savoir:

- un projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié 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, et
- un projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 février 2008 déterminant la zone de compétence territoriale et le siège des commissions des loyers instituées pour l'ensemble des communes de moins de 6.000 habitants, prévues par l'article 7 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et déterminant le montant des indemnités revenant aux membres et aux secrétaires des commissions des loyers.

La Chambre ne saura cautionner cette pratique de "*saucissonnage*", qui est révélatrice de l'absence d'une politique du logement cohérente basée sur une stratégie à long terme. Elle regrette qu'aucune analyse approfondie sur le fonctionnement du marché du logement et l'interaction entre les différents facteurs y impliqués n'ait été faite jusqu'à ce jour.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que, par une récente motion, la Chambre des députés a invité le gouvernement à mener une étude se basant sur une approche scientifique pour évaluer les besoins réels en logements en différenciant les divers types de logements et à étudier les besoins quantitatifs et qualitatifs des ménages à la recherche d'un logement au Luxembourg, pour établir par la suite un état des lieux plus précis sur la demande de logements et pour développer une action politique plus ciblée.

Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement: aide au financement d'une garantie locative

Afin d'alléger les contraintes des personnes qui désirent louer un logement sur le marché privé, mais qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer une garantie locative (garantie de solvabilité représentant souvent jusqu'à trois mois de loyer) exigée par le bailleur, l'État a introduit en 2002 une aide au financement d'une garantie locative. Cette garantie prend la forme d'un certificat dans lequel l'État s'engage à payer au bailleur, en cas d'appel à la garantie locative, le montant exigé de cette dernière. En contrepartie, le locataire doit ouvrir auprès d'un établissement financier agréé un compte de dépôt conditionné pour reconstituer le montant de la garantie par une épargne régulière, cela dans un délai maximum de trois ans à compter de l'ouverture du dépôt conditionné.

L'établissement de crédit s'engage à bloquer les avoirs épargnés par le bénéficiaire de l'aide sur le dépôt conditionné pendant la durée du bail et pendant un délai de six mois au maximum après la fin du bail, à moins que le bailleur ne renonce à la garantie locative avant ce délai. Si le bailleur a fait appel à la garantie de l'État et si l'État a payé le montant de la garantie au bailleur, ce montant sera remboursé par le bénéficiaire de l'aide à l'État, tout d'abord moyennant les avoirs épargnés sur le dépôt consigné précité et, le cas échéant, en outre par ses propres moyens.

Les conditions d'éligibilité actuelles à l'aide en question sont fixées comme suit:

- le revenu du demandeur doit être inférieur à 2,5 fois le montant brut du revenu minimum garanti (RMG), c'est-à-dire plus ou moins 3.500 euros à l'heure actuelle;
- le loyer mensuel à payer par le locataire ne doit pas dépasser un tiers de son revenu brut, sans pouvoir dépasser un montant de

1.629,65 euros ("*191 euros, valeur au nombre cent de l'indice général des prix à la consommation rattaché à la base 1.1.1948*");

- le montant de l'aide à accorder ne peut pas dépasser trois mois de loyer;
- le montant de l'aide est limité à 4.888,95 euros ("*573 euros, valeur au nombre cent de l'indice général des prix à la consommation rattaché à la base 1.1.1948*").

Ces critères d'éligibilité sont modifiés par le projet de loi sous avis de façon à ouvrir l'aide à un public plus large. L'exposé des motifs accompagnant ledit projet de loi ne fournit pourtant aucune indication sur le nombre de personnes qui, jusqu'ici, ont profité de l'aide en question.

Le nouveau seuil de revenu pour pouvoir bénéficier d'une aide à la garantie locative est fixé dorénavant à un montant net de 2.900 euros pour une personne seule et sera augmenté en fonction de la composition du ménage. En outre, le demandeur devra prouver qu'il dispose d'un revenu régulier depuis trois mois seulement (au lieu de six mois actuellement).

S'y ajoute que, selon les nouveaux critères proposés, le taux d'effort consacré au paiement du loyer doit être inférieur à 40% du revenu net du ménage (contre un tiers actuellement). Ainsi, un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu net de 6.090,15 euros pourra par exemple solliciter une aide au financement d'une garantie locative (aide dont le maximum s'élève à trois mois de loyer et qui est aujourd'hui limitée à 4.888,95 euros) pour un loyer jusqu'à 2.436,06 euros (contre 1.629,65 euros actuellement).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver ces améliorations en faveur des personnes concernées, compte tenu toutefois des remarques formulées ci-après.

L'aide au financement d'une garantie locative ne constitue qu'une avance de l'État, limitée à trois ans au maximum, dans l'attente de la constitution par le locataire, auprès d'un établissement de crédit agréé, du dépôt de la garantie exigée par le bailleur. Cette avance, aussi utile soit-elle, n'apporte donc aucun élément à la résolution du problème général du logement au Luxembourg, notamment de la hausse continue des coûts des logements.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie à la position du groupe salarial du Conseil économique et social, qui rappelle dans son récent avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2018 que *"il est indéniable, vu la structure atypique du marché du logement, associée à la rétention de terrains, que les règles de concurrence ne peuvent pas s'appliquer correctement. Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercerait une pression sur les prix des terrains non bâtis se trouvant dans l'actuel périmètre d'agglomération, non seulement par l'effet de l'augmentation de l'offre, mais surtout par le jeu de la concurrence. Il s'ensuit que l'État devra contrecarrer les défaillances du marché et intervenir par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par are et par région"*.

Selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis, le loyer, notamment dans le cadre du calcul du taux d'effort précité, est à comprendre *"sans les charges locatives"*, sans que cela ne soit cependant précisé dans le texte du projet de loi. Dans un souci de clarté, la Chambre demande de compléter ledit texte en conséquence.

Si, à la fin du contrat de bail, le bailleur ne fait pas, dans les six mois, appel à la garantie locative, le montant du dépôt conditionné devra être débloqué et remboursé au locataire dans les meilleurs délais. Comme le projet de loi reste muet à ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'article 14quater-6 devrait être complété dans ce sens.

La Chambre fait en outre remarquer que, en cas d'appel à la garantie locative par le bailleur, le montant réclamé sera (dans la limite du montant garanti) sans délai versé par l'État au bailleur, et sans contrôle du bien-fondé du montant réclamé. Il s'ensuit qu'en cas de contestation par le locataire, ce dernier, en l'occurrence une personne à revenu modéré ou faible, devra faire un recours en justice et prendre à sa charge les frais afférents.

Finalement, la Chambre attire l'attention sur le fait que le projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par les articles 14quater-1 et 14quater-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement comporte en son article 1^{er} des définitions de notions et termes importants utilisés dans le cadre de

l'aide au financement de garanties locatives. Or, comme les conditions et modalités d'octroi de ces aides, actuellement fixées dans un règlement grand-ducal, seront insérées dans la loi, la Chambre estime que les définitions en question devraient plutôt (ou également) figurer dans le texte de la future loi.

Modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Le projet de loi sous avis procède à une refonte des dispositions légales sur les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité auxquels doivent répondre les logements et chambres (meublés ou non) donnés en location ou mis à disposition aux fins d'habitation. Ces critères, qui sont actuellement réglés dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, seront dorénavant définis dans la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité sont revus et plus clairement définis. Les propriétaires et exploitants de logements sont davantage responsabilisés. Ainsi, en cas de décision par le bourgmestre de la fermeture d'un logement ne répondant pas aux critères fixés par la loi, l'exploitant ou le propriétaire doit reloger les locataires. À défaut, la commune procédera au relogement des locataires. Dans ce cas, les frais de ce relogement seront, pendant une durée de trois mois, à charge du propriétaire. Les nouvelles dispositions prévoient toutefois une phase de transition qui devrait permettre à tout propriétaire de se mettre en conformité avec les nouvelles exigences.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'objectif de "*résorber le logement insalubre et indigne et (d')empêcher les pratiques douteuses de certaines personnes peu scrupuleuses 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*".

La Chambre approuve par ailleurs les nouvelles compétences qui sont attribuées aux bourgmestres en matière de contrôle du respect des critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de

sécurité et en matière de moyens d'intervention pour les cas où ces critères ne seraient pas observés.

Force est toutefois à la Chambre de constater que la mise en location de logements indécents par des bailleurs peu scrupuleux ne constitue qu'une partie du problème. Elle regrette que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas profité de l'occasion pour revoir toute la législation et la réglementation sur le bail à usage d'habitation.

Tout d'abord, l'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil fixe le loyer maximum que le bailleur peut demander à 5% du capital investi. Selon le Ministère du Logement, ce plafonnement serait généralement respecté. La Chambre se permet d'en douter, et elle demande que l'Administration des contributions directes, qui dispose de toutes les données requises (montants investis, loyers perçus), soit chargée de procéder à des contrôles réguliers afférents.

Selon les informations que la Chambre a pu obtenir, la limite maximale du rendement précité est d'autant plus souvent dépassée que le logement est plus ancien. S'y ajoute que, depuis un certain temps, la mise en location et l'attribution d'un logement se fait selon la procédure du "*meilleur offrant*". Même si les actes illégaux en la matière sont peu fréquents, ils ne sont pas pour autant légitimes et ils touchent surtout les personnes vulnérables, de sorte qu'un renforcement des contrôles prévus par la loi s'impose.

Jusqu'à présent, la législation concernant le bail à loyer n'inclut pas la colocation, qui représente toutefois un phénomène à tendance croissante et qui devrait faire l'objet d'un cadre juridique et fiscal propice à son développement.

Un phénomène qui prend également de plus en plus d'ampleur depuis quelques années est la location temporaire de logements (meublés touristiques) via des plates-formes électroniques de partage, qui représente une activité commerciale de location qui dépasse souvent la simple mise à disposition de courte durée d'un logement entre individus et qui risque d'avoir pour conséquence une contraction du nombre de logements à disposition des résidents permanents, dont les loyers augmenteront en conséquence. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette forme de location devrait, à son

tour, être régularisée, à l'image des régulations en la matière qui ont été mises en place à l'étranger.

En outre, la Chambre attire l'attention sur le fait que de plus en plus de bailleurs incluent un montant forfaitaire pour charges locatives dans le loyer, sans préciser dans le contrat de bail le montant mis en compte. Étant donné que, pour l'octroi des aides publiques au logement, les demandeurs doivent indiquer le montant des loyers sans charges locatives, le montant desdites charges devrait être séparément indiqué dans chaque contrat de bail.

Modification de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

Comme la loi sur le bail à loyer ne s'applique pas aux structures de primo-accueil et d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers, les standards en matière de salubrité, d'hygiène, d'exigences relatives à la surface etc. applicables à ces structures doivent être insérés dans la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

La modification en question n'appelle pas de commentaire de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par les articles 14quater-1 et 14quater-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Comme déjà évoqué ci-avant, la Chambre estime que les définitions de certains termes importants, utilisés dans le cadre de l'aide au financement de garanties locatives, devraient figurer plutôt (ou également) dans le texte de la loi qui va découler du projet de loi sous avis.

Concernant le préambule du texte sous rubrique, la Chambre fait remarquer qu'il faudra y supprimer la référence au règlement grand-ducal modifié du 2 avril 2004. En effet, si, conformément aux règles de la légistique formelle, le préambule d'un règlement grand-ducal doit mentionner les actes qui constituent son fondement légal, il y a cependant lieu de faire abstraction de la référence à des textes de

hiérarchie identique, y compris ceux que le dispositif du règlement vise à modifier ou à abroger.

Ensuite, il faudra écrire correctement "*Seuils de revenu*" (au lieu de "*revenue*") dans la deuxième colonne du tableau figurant à l'annexe du projet de règlement grand-ducal.

Projet de règlement grand-ducal déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation

Le projet sous rubrique fixe les mesures d'exécution relatives aux critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité déterminés par le projet de loi sous avis et il prévoit la définition d'un local collectif ainsi que les modalités de gestion d'une chambre et des locaux collectifs.

À la lumière des remarques présentées ci-avant concernant la législation sur le bail à loyer, les dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis devraient également s'appliquer, mutatis mutandis, à la location temporaire de logements (meublés touristiques) via des plates-formes électroniques de partage.

En ce qui concerne le préambule du texte sous avis, la Chambre relève que, pour les raisons indiquées ci-dessus, il y a lieu d'y supprimer la référence au règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF