

N° 7485

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI

- 1. modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**
- 2. modifiant la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »**

* * *

*Dépôt: (Monsieur Marc Lies, Député) et transmission
à la Conférence des Présidents: 9.10.2019*

*Déclaration de recevabilité et transmission
au Gouvernement: (23.10.2019)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	3
3) Commentaire des articles	6

*

EXPOSE DES MOTIFS**La location avec option d'achat**

La pénurie des logements accessibles à un prix abordable est un problème qui touche beaucoup de personnes au Luxembourg et ce phénomène ne cesse de s'amplifier.

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement autorise l'Etat à encourager par des participations financières l'initiative de promoteurs publics comme privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Le but de ces participations financières est d'accroître l'offre de logements financièrement abordables, afin de permettre aux ménages défavorisés ou à revenus modestes d'accéder à un logement décent.

L'accès à la propriété des ménages à revenus modestes tels que les jeunes actifs, devient de plus en plus difficile notamment en raison de l'augmentation constante des prix des logements et les exigences grandissantes des banques en termes de garanties. Pour de nombreux jeunes, le principal obstacle à l'accès à la propriété réside dans l'impossibilité de constituer un apport personnel suffisant. En effet, leurs revenus sont moins élevés en début de carrière et leurs contrats souvent précaires.

La présente proposition de loi propose de compléter l'éventail de mesures existantes au niveau de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement par l'introduction d'une solution intermédiaire entre la location et la vente appelée « location avec option d'achat ».

Ce nouveau dispositif est destiné à faciliter l'accès à la première propriété des jeunes ménages dont les ressources ne permettent pas ou difficilement l'acquisition d'un logement sur le marché privé.

Les logements concernés par la location avec option d'achat sont les logements neufs et/ou existants construits par des promoteurs publics. Ainsi les promoteurs publics doivent désigner un pourcentage fixe de logements de leur parc locatif pour la location avec option d'achat respectivement l'Etat doit également prévoir dans le cadre de son « programme de construction d'ensembles de logements subventionnés » un ratio de logements destinés à la location avec option d'achat. Ce ratio devrait d'ailleurs être fixé pour les logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Avec la location avec option d'achat les jeunes sont dans une première phase locataires. Dans une deuxième phase, ils ont l'option d'acquérir le logement qu'ils occupent. Pendant la phase locative de cinq ans au maximum, le logement est à disposition du ménage qui verse un loyer respectivement une redevance aux promoteurs publics composée de la part locative (pour couvrir une partie des frais) et d'une épargne. L'épargne ainsi constituée devient l'apport personnel lors de la levée d'option d'achat pour l'acquisition du bien et son montant sera déduit du prix de vente. En cas de levée de l'option d'acquisition, le logement est cédé sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption d'une durée de 99 années.

Si l'acquéreur potentiel décide de ne pas acheter le bien à l'issue de la période locative de cinq ans, il doit libérer le logement. Il doit notifier cette décision au promoteur public six mois avant l'expiration du bail par voie de lettre recommandée. L'épargne constituée par le ménage pendant la période de location lui est restituée.

La période locative de cinq ans peut exceptionnellement être reconduite dans le seul cas où l'acquéreur potentiel ne disposerait pas de fonds personnel suffisants pour obtenir un prêt auprès d'un établissement de crédit. Dans ce cas précis, la période locative peut être reconduite pour une nouvelle durée de cinq ans au maximum.

Pendant ce temps, l'acquéreur potentiel s'engage à fournir un plus grand effort au niveau de l'épargne. Si l'acquéreur potentiel n'arrive pas à bout de ce terme à obtenir un prêt auprès d'un établissement de crédit, le contrat de location avec option d'achat pour le bien en question sera résilié et le locataire devra libérer le logement. L'épargne constituée par le ménage pendant la première et deuxième période locative lui est restituée.

Cette nouvelle formule d'achat en deux temps est, dès lors, une réponse supplémentaire aux besoins des jeunes. Elle est destinée aux personnes bénéficiant d'aides individuelles étatiques conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le loyer des logements donnés en location par les promoteurs publics est fixé et adapté en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant, ainsi que de la surface habitable du logement. En principe, le loyer demandé ne doit pas dépasser le montant fixé dans le cadre de la gestion locative sociale.

Un contrat de location avec option d'achat doit faire l'objet d'un acte authentique à signer devant notaire. Cet acte doit être inscrit au bureau des hypothèques. Un règlement grand-ducal déterminera, le contenu du contrat de location avec option d'achat, les conditions et modalités de location, de gestion et de vente des logements visé par la location avec option d'achat.

Les logements avec option d'achat peuvent être créés par les promoteurs publics à savoir la société nationale des habitations à bon marché, le Fonds du Logement et les communes ou syndicats de communes.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1.– A l’alinéa 1 de l’article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 les termes de « fonds pour le développement du logement et de l’habitat » sont remplacés par ceux de « Fonds du Logement »

Art. 16.– Sont considérés comme promoteurs publics dans le sens de la présente loi les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le ~~fonds pour le développement du logement et de l’habitat~~ **Fonds du Logement**.

Art. 2.– L’article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 est modifié comme suit :

Art. 17.– Les participations de l’Etat ne sont accordées que si les conditions suivantes sont réunies :

- 1) les projets de construction doivent pouvoir être réalisés dans le cadre d’un projet d’aménagement au sens de la législation concernant l’aménagement des villes et autres agglomérations importantes ou d’un plan d’aménagement au sens de la législation concernant l’aménagement du territoire;
- 2) les projets doivent comprendre au moins ~~dix pour cent de logements locatifs~~ **vingt pour cent de logements locatifs, dont dix pour cent de logement sociaux et dix pour cent de logements locatifs avec option d’achat**, sauf dispense prévue au programme annuel ou pluriannuel visé à l’article 19;
- 3) la proportion des acquéreurs répondant aux conditions d’octroi des primes de construction ou d’acquisition doit être supérieure ou égale à soixante pour cent du total des acquéreurs;
- 4) des normes minimales d’isolation thermique doivent être respectées.

Art. 3.– Un nouveau point f) est ajouté à l’article 20 de la loi modifiée du 25 février 1979 libellé comme suit :

Art. 20.– Dans les limites fixées aux articles ci-après, les opérations suivantes peuvent bénéficier de la participation de l’Etat :

- a) l’étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique;
- b) l’acquisition de terrains;
- c) l’aménagement de terrains;
- d) le préfinancement des projets de construction;
- e) la construction de logements locatifs **ainsi que de logements locatifs avec option d’achat**
- f) la construction de foyers d’hébergement pour travailleurs étrangers ou demandeurs d’asile;
- g) la construction de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques ou experts en mission temporaire;
- h) la construction d’infrastructures de garde et d’éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d’ensembles.

Art. 4.– A l’article 22 les termes de « fonds pour le développement du logement et de l’habitat » sont remplacés par ceux de « Fonds du Logement »

Art. 22.– La participation de l’Etat à l’acquisition de terrains n’est accordée que si le promoteur est une commune, un syndicat de commune, une société fondée sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l’Etat, les communes ou syndicats de communes, détiennent la majorité des parts ou ~~le fonds pour le développement du logement et de l’habitat créé par la loi du 25 février 1979 concernant l’aide au logement~~ **le Fonds du Logement**.

La participation de l’Etat à l’acquisition de terrains peut se faire sous forme :

- a) soit d’une participation aux charges d’intérêt des emprunts contractés pour l’acquisition des terrains, sans que la subvention d’intérêt puisse dépasser cinq pour cent l’an et que le taux d’intérêt à supporter par le promoteur puisse être inférieur à trois pour cent l’an.
La subvention n’est accordée que pour une période inférieure à trois ans.
- b) soit d’une participation en capital au prix d’acquisition des terrains, sans que la participation puisse dépasser cinquante pour cent de ce prix, à condition que le promoteur acquière les terrains

avec l'engagement de constituer des réserves foncières destinées à des logements à coût modéré et aux équipements collectifs y afférents.

La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de ~~quinze~~ **dix** ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1er janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre.

Lors de la réalisation du projet cette participation est déduite de celles prévues aux articles 21 et 23 de la présente loi.

Elle reste toutefois acquise, en dehors des autres participations, lorsque les droits des acquéreurs des logements sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie.

Un règlement grand-ducal déterminera les modalités de fixation et d'adaptation des indemnités et redevances.

Les surplus de recettes provenant de la constitution de droits d'emphytéose et de droits de superficie et formés par les recettes brutes, déduction faite des capitaux investis par le promoteur, sont intégralement réinvestis par celui-ci dans la formation de réserves foncières.

Ces surplus sont alors déduits des participations de l'Etat prévues aux articles 21, 22 et 23 de la présente loi.

Art. 5.— L'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 est modifié comme suit :

Art. 27.— L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de ~~soixante-quinze~~ **quatre-vingt dix** pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués **par les communes ou syndicats de communes**, et jusqu'à ~~soixante-dix~~ **quatre-vingt** pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par les autres promoteurs visés à l'article 16, alinéas 1, à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées. **Les logements visés ne sont pas destinés à la vente. Ils restent la propriété des communes ou syndicats de commune et des autres promoteurs visés à l'article 16, alinéas 1.**

L'Etat peut prendre à charge dans la même proportion les indemnités ou rentes versées en cas d'acquisition de logements par les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1er, du chapitre 3 ci-dessus, sur la base d'un contrat en viager.

Art. 6.— Il est inséré un nouvel article 27a libellé comme suit

Art. 27a.— L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de **cinquante pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués avec option d'achat par les communes ou syndicats de communes et jusqu'à concurrence de quatre-vingt pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement pour les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le Fonds du Logement, à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses et à des personnes âgées et à des personnes handicapées.**

Un règlement grand-ducal déterminera les éléments essentiels que devra respecter le contrat de bail.

Art. 7.— L'article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979 est modifié comme suit:

Art. 28.— Le loyer de tous les logements et logis, à l'exception des logements de service, donnés en location par l'Etat, les communes, les syndicats de communes, **les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le Fonds du Logement** est fixé et adapté en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant, ainsi que de la surface habitable du logement.

Les logements visés à l'alinéa qui précède restent régis par les dispositions de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales en matière de baux à loyer, à l'exception des articles 1er à 5 et de l'article 15, alinéas 2 et 3.

A partir d'une ancienneté à déterminer par règlement grand-ducal, ces logements peuvent être vendus aux locataires à un prix qui tient compte notamment de l'augmentation du prix de la construction ainsi que de l'amortissement de l'immeuble.

L'Etat, après décision du Gouvernement en Conseil, les communes, après délibération du conseil communal, les syndicats de communes, après délibération du comité du syndicat, et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération de son comité-directeur, peuvent désigner jusqu'à 25 pour cent des logements de leur parc locatif qui de par leur qualité et/ou localisation exceptionnelles sont à louer conformément aux dispositions de la législation sur les baux à loyer.

Art. 8.— L'article 30 de la loi modifiée du 25 février 1979 est modifié comme suit

Art. 30.— Un règlement grand-ducal déterminera les conditions et modalités de location et de gestion ~~et de vente~~ des logements visés aux articles ~~27 à 29~~ **27, 28 et 29**.

Les surplus de recettes provenant de la location ~~et de la vente~~ des logements subventionnés au titre de la présente loi et formés par les recettes brutes, déduction faite des frais de gestion et des capitaux avancés par le promoteur, sont intégralement réinvestis par ceux-ci dans des logements locatifs. Ces surplus sont alors déduits des participations de l'Etat prévues aux articles 27 et 29 ci-dessus.

L'Etat est représenté dans les instances de gérance de ces logements. Lorsqu'il s'agit de logements visés à l'article 29, le représentant de l'Etat peut former dans les huit jours de la date de la décision une opposition motivée contre les décisions des instances de gérance.

Cette opposition a un caractère suspensif. Elle est vidée dans un délai d'un mois par le membre du gouvernement ayant le Logement dans ses attributions qui statue en dernier ressort.

L'opposition est considérée comme non avenue si la décision du ministre n'intervient pas dans le mois de sa saisine.

Art. 9.—

Art. 30a.— Un règlement grand-ducal déterminera les conditions et modalités de location, de gestion et de vente des logements visés à l'article 27a.

Les surplus de recettes provenant de la location et de la vente des logements subventionnés au titre de la présente loi et formés par les recettes brutes, déduction faite des frais de gestion et des capitaux avancés par le promoteur, sont intégralement réinvestis par ceux-ci dans des logements locatifs avec option d'achat. Ces surplus sont alors déduits des participations de l'Etat prévues à l'article 27a ci-dessus.

L'Etat est représenté dans les instances de gérance de ces logements. Lorsqu'il s'agit de logements visés à l'article 27a, le représentant de l'Etat peut former dans les huit jours de la date de la décision une opposition motivée contre les décisions des instances de gérance.

Cette opposition a un caractère suspensif. Elle est vidée dans un délai d'un mois par le membre du gouvernement ayant le Logement dans ses attributions qui statue en dernier ressort.

L'opposition est considérée comme non avenue si la décision du ministre n'intervient pas dans le mois de sa saisine.

Art. 10.— L'alinéa 2 du paragraphe (1) de l'article 66-3 de la loi modifiée du 25 février 1979 est modifié comme suit

Art. 66-3.— (1) La gestion locative sociale consiste en la location de logements et la mise à disposition de ces logements à des ménages à faible revenu.

La gestion locative sociale peut être exercée par les promoteurs publics visés à l'article 16, aliéna 1^{er} **lorsqu'il s'agit d'une location dans le cadre d'un contrat avec option d'achat**, les offices sociaux, les fondations, les associations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, ayant pour objet social la promotion du logement.

Une participation aux frais de gestion, ne pouvant pas dépasser 100 euros par mois et par logement, est accordée à l'organisme exerçant la gestion locative sociale ayant signé une convention avec l'Etat représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions. **Pour les promoteurs publics autres que l'Etat, les communes et les syndicats de communes, cette convention porte également sur les conditions, les modalités et le prix de location qui doit être inférieur à celui du marché locatif privé.**

Art. 11– Le paragraphe (1) de l'article 2 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » est modifié comme suit:

Art. 2.– (1) Le Fonds a pour missions :

1. la mise en location de logements sociaux à des personnes physiques visées aux articles 27, **27a** et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre, dont l'objet social comprend la mise à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population ;
2. la cession de logements par vente, par bail emphytéotique ~~ou une combinaison des deux de logements locatifs avec option d'achat tombant sous le champ d'application de la gestion locative~~, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque préliminaire

La dénomination de l'établissement public « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » a été changée en « Fonds du Logement » par la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ». Il est tenu compte de cette modification au niveau de cette proposition loi.

Article 1^{er}

Sans commentaire.

Article 2

La modification au niveau de l'article 17, paragraphe 2) prévoit que les projets de construction d'ensembles doivent dorénavant comprendre au moins 20% de logements locatifs, dont 10% cent de logement sociaux et 10% de logements locatifs avec option d'achat. La modification introduit ainsi une condition nouvelle au texte actuel du paragraphe 2) de l'article 17 de la loi, ceci afin de favoriser davantage la mixité de la population : les projets de construction d'ensembles doivent comprendre logements locatifs avec option d'achat. Le dispositif de la location avec option d'achat est destiné à faciliter l'accession à la propriété des ménages qui ne disposent pas nécessairement des ressources financières suffisantes pour constituer un apport suffisant lors de l'acquisition d'un logement. Une dispense peut toutefois être prévue dans le programme de construction d'ensembles si un ou plusieurs motifs légitimes ont été avancés par le promoteur public concerné.

Article 3

Parmi les opérations pouvant bénéficier d'une participation étatique figurent dorénavant également la construction de logements locatifs avec option d'achat réalisée dans le cadre de projets de construction d'ensembles.

Article 4

Une commune, un syndicat de commune, une société fondée sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l'Etat, les communes ou syndicats de communes, détiennent la majorité des parts ou le Fonds du Logement peuvent profiter d'une participation à l'acquisition de terrains sous condition que ces terrains sont viabilisés endéans les 10 ans.

Article 5

En vue d'inciter les communes ou syndicats de communes à créer un parc locatif soumis au régime de la loi de 1979 répondant aux besoins actuels et futurs de la population, le montant maximal de l'aide étatique est fondamentalement augmenté, à savoir de soixante-quinze pour cents à quatre-vingt-dix pour cents du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués. Ces logements ne peuvent pas être vendus mais restent à la propriété des communes ou syndicats de communes.

Les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le Fonds du Logement peuvent bénéficier d'une aide étatique maximale de quatre-vingts pour cents du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement si leur projet de construction ou d'acquisition de logements ne comporte que des logements locatifs. Ces logements ne peuvent pas être vendus, mais restent la propriété des promoteurs publics susmentionnés.

Article 6

Le nouvel article 27a détermine la participation étatique pour la construction, l'acquisition, la rénovation et l'assainissement de logements destinés à être loués avec option d'achat.

Les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le Fonds du Logement, peuvent dorénavant bénéficier d'une participation étatique pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix pour cents du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement, si leur projet ne comporte que des logements locatifs avec option d'achat. Les logements locatifs avec option d'achat sont vendus sur la base d'un droit d'empy-téose et d'un droit de préemption d'une durée de 99 années à un prix fixé dans le contrat de bail.

Les éléments essentiels que devra respecter le contrat de bail sont à déterminer par voie de règlement grand-ducal.

Article 7

Le loyer des logements locatifs, à l'exception des logements de service, dont le bailleur est l'Etat ou un promoteur public, au sens de l'alinéa 1 de l'article 16 de la loi de 1979, est fixé suivant la composition et le revenu du ménage occupant, ainsi que de la surface habitable du logement, indépendamment du fait que le logement ait bénéficié d'une participation financière étatique ou non au sens de la même loi.

Il est précisé que les mêmes critères s'appliquent également aux sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché

Article 8

Au paragraphe 1^{er} de l'article 30 les termes « et de vente » sont supprimés et les termes « 27 à 29 » sont remplacés par ceux de « 27, 28 et 29 ».

Au paragraphe 2 de l'article 30 les termes « et de la vente » sont supprimés.

Ces modifications tiennent compte des changements au niveau de l'article 5 qui précise que les logements locatifs ne peuvent pas être vendus, mais restent la propriété des personnes visées à l'article 16, alinéa 1.

Article 9

Le nouvel article 30a reprend les termes de l'article 30 et concerne les logements destinés à être loués avec option d'achat. Il précise entre autres que les conditions et modalités de location, de gestion et de vente des logements visés par la location avec option d'achat sont à déterminer par voie de règlement grand-ducal qui reprend les éléments suivants :

Pendant une phase locative de cinq ans au maximum, le logement est à disposition du ménage qui verse un loyer respectivement une redevance aux promoteurs publics composée de la part locative (pour couvrir une partie des frais) et d'une épargne. L'épargne ainsi constituée devient l'apport personnel lors de la levée d'option d'achat pour l'acquisition du bien et son montant sera déduit du prix de vente. En cas de levée de l'option d'acquisition, le logement est cédé sur la base d'un droit d'empy-téose et d'un droit de préemption d'une durée de 99 années.

Si l'acquéreur potentiel décide de ne pas acheter le bien à l'issue de la période locative de cinq ans, il doit libérer le logement. L'épargne constituée par le ménage pendant la période de location lui est restituée.

La période locative de cinq ans peut exceptionnellement être reconduite dans le seul cas où l'acquéreur potentiel ne disposerait pas de fonds personnel suffisants pour obtenir un prêt auprès d'un établissement de crédit.

Si l'acquéreur potentiel n'arrive pas à bout de ce terme à obtenir un prêt auprès d'un établissement de crédit, le contrat de location avec option d'achat pour le bien en question sera résilié et le locataire devra libérer le logement.

Le loyer des logements donnés en location par les promoteurs publics est fixé et adapté en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant, ainsi que de la surface habitable du logement.

Article 10

La gestion locative sociale peut être exercée par les promoteurs publics visés à l'article 16, aliéner lorsqu'il s'agit d'une location dans le cadre d'un contrat avec option d'achat. De plus, il est précisé que le prix de location demandé par les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le Fonds du Logement doit être inférieur à celui du marché locatif privé.

Article 11

Suite à l'insertion d'un nouvel article 27a à la loi modifiée du 25 février 1979 prévoyant les logements locatifs avec option d'achat, y a lieu de modifier les missions du Fonds du Logement au niveau de l'article 2 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

(signature)