

N° 7937³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

relative au logement abordable et modifiant

- 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;**
- 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;**
- 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;**
- 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0**

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(30.5.2022)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir consulté, par courrier électronique du 3 janvier 2022, au sujet du projet de loi sous examen. Une consultation préalable au dépôt du projet de loi n'a pas eu lieu, mais les membres du SYVICOL ont rencontré le Ministre et ses représentants lors d'une réunion d'échange en date du 26 février 2022, au cours de laquelle ils ont pu exprimer leurs inquiétudes par rapport au présent projet de loi, qui feront l'objet des développements ci-dessous.

Le présent avis a été préparé avec l'aide de la commission technique du SYVICOL réunissant des membres des services techniques, financiers, urbanistiques et logement des communes, qui ont apporté un éclairage avisé sur les multiples répercussions engendrées par le projet de loi. Le SYVICOL remercie chaleureusement les membres de la commission pour leur investissement et leur contribution.

Le projet de loi constitue un des volets de la réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, les deux autres volets étant le projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement et la loi relative aux aides à des prêts climatiques votée le 26 avril dernier.

En relisant les travaux préparatoires à ce qui est devenue la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, difficile de croire que cette loi a été votée il y a plus de quarante ans : même constats, même rhétorique, et quatre décennies plus tard, le Luxembourg traverse encore et toujours la crise du logement, comme une fatalité. Le SYVICOL a beaucoup travaillé ces dernières années ensemble avec le ministère du Logement et l'a soutenu dans ses démarches auprès des communes pour les encourager à construire davantage de logements sociaux. Il considère toujours que c'est la voie à suivre, mais exprime ses plus grandes réserves par rapport à l'approche du présent projet de loi.

Ladite réforme a pour objectif selon ses auteurs de dynamiser la création de logements abordables en main publique. Elle inclut une nouvelle définition du logement abordable, du rôle du bailleur social et du promoteur social, une modernisation des aides à la pierre, la création d'une base légale pour le cahier des charges, des règles pour l'attribution des logements abordables locatifs, du bail et du calcul du loyer abordable, de la gestion locative sociale, ou encore la mise en place d'un registre national des logements abordables (RENLA).

Une offensive du logement abordable, vraiment ?

Malgré l'engagement fort affiché par le ministère, le SYVICOL est déçu par le montant des participations financières fixé au projet de loi. Il se permet de rappeler l'accord de coalition, qui prévoyait que « *L'engagement continu des communes dans le domaine de la création de logement sociaux et à coût modéré sera reconnu par des incitations financières supplémentaires en faveur de ces communes, éventuellement en rattachant le taux de subventions étatiques à un système de subventions échelonnées pouvant aller jusqu'à 100 % de prise en charge des frais. Le système des subventions aux promoteurs publics sera également revu dans ce contexte.* »

S'il ne renie pas l'accord de coalition, le SYVICOL est d'avis qu'il le transpose de manière incomplète. Pas un centime de plus pour les aides à la pierre en faveur des communes : 50% pour la vente, et 75% pour la location.

Mais la réalité est loin du compte, car contrairement à ce que pourrait laisser penser la communication policée du ministère, le taux réel de subsidiation se situe bien en-deçà de ces taux. Le ministère définit en effet des montants subsidiables (les montants maximaux éligibles), auxquels il applique ensuite les taux précités. Ces montants subsidiables sont des montants plafonds qui n'ont cessé de diminuer ces dernières années, au nom de la sacro-sainte efficacité économique.

Malgré une hausse de presque 5% de l'indice des prix de la construction entre le mois d'avril et octobre 2021, hausse qui n'est pas près de ralentir avec la montée en flèche des prix de tous les matériaux de construction, les promesses d'adapter ces plafonds sont restées vaines. Par voie de conséquence, le taux de cofinancement réel de la part de l'Etat diminue vers le bas.

Compte-tenu de l'importance du sujet, on aurait pu, raisonnablement, s'attendre à ce que l'Etat mette davantage la main à poche. Celui-ci a en effet de grandes motivations de pouvoir compter sur le parc locatif des communes, car l'offensive annoncée n'aura lieu qu'avec la participation active de ces dernières. Ceci est d'autant plus vrai qu'avec l'ouverture projetée à 60, respectivement 70% de la population pour la vente abordable et la vente à coût modéré et à 50% de la population pour la location abordable, les promoteurs publics et les bailleurs sociaux vont enregistrer une explosion des demandes qui sera difficile à satisfaire.

Les communes, véritable partenaire ou sous-traitant de l'Etat ?

L'évolution législative de ces deux dernières années n'est pas pour rassurer les communes. Si la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. leur a certes adjoint les services d'un conseiller logement, ce qui a été unanimement salué, les aides financières dans le cadre du Pacte ont été verrouillées, les communes ne peuvent plus en disposer librement et il leur manque une vue précise quant à l'enveloppe financière à leur disposition.

Avec l'entrée en vigueur de l'article 29bis, les communes peuvent se voir céder des fonds ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds réservés dans les PAP NQ. Naturellement, elles peuvent bénéficier dans ce cadre de la guidance du ministère du Logement, au cas où elles souhaiteraient bénéficier d'une participation financière. Mais même si elles ne le souhaitent pas, les logements construits, qu'ils aient été financés ou non par des deniers de l'Etat, tomberont automatiquement dans le champ d'application du projet de loi.

Les communes ont le sentiment d'être, petit à petit, dépossédées de leur pouvoir de cette décision (où, quoi, comment), ce qui est bien illustrée par la méthodologie de mise en œuvre de l'article 29bis. L'Etat ne les traite pas comme un véritable partenaire qui complète l'action gouvernemental dans le domaine social, mais elles sont devenues en quelque sorte un simple exécutant, grâce au puissant levier financier activé par l'Etat.

Ce sentiment se trouve aggravé par le présent projet de loi, qui traduit une grande défiance vis-à-vis des promoteurs sociaux qui ne dépendent pas de l'Etat. Le fait est qu'avec l'instauration d'un registre national et un processus standardisé d'attribution des logements, les communes craignent désormais de ne plus avoir leur mot à dire dans le choix des futurs locataires qui viendront vivre dans leurs logements.

Cause nationale pour l'Etat, cause locale pour les communes

Si l'Etat est responsable et comptable vis-à-vis de l'ensemble des citoyens, il faut rappeler ici que la commune l'est, elle, à l'échelle de son territoire. Le logement ne fait pas exception à cette règle, ce qui est rappelé par l'article 26 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation qui dispose que « *Les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible*

le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune. » Cette disposition reproduit de manière actualisée l'ancien article 31 de la loi abrogée du 14 février 1955. La même territorialité délimite par analogie les compétences des offices sociaux des communes. *In fine*, les élus doivent rendre compte d'une gestion en bon père de famille des deniers publics auprès de leurs habitants.

Il faut également rappeler que la construction, ce ne sont pas seulement des logements mais aussi de toutes les infrastructures qui vont avec, les écoles, les maisons relais, les réseaux, les stations d'épuration. Ce sont les communes qui ont la responsabilité d'assurer les services nécessaires pour ces nouveaux arrivants.

En conséquence, elles passent leur temps à planifier, cherchant à concilier des intérêts parfois contradictoires, la nécessité de construire davantage, de manière plus dense, et d'assurer un développement harmonieux et cohérent de leur territoire. Ce sont elles encore qui doivent construire mieux pour améliorer la qualité de vie de leurs habitants, mais moins cher.

Cela étant dit, les communes se sont largement investies dans la construction de logements sociaux, même si on leur reproche de ne pas en avoir fait assez. Mais elles ne font pas qu'offrir un toit aux familles qui sont dans le besoin, elles offrent également, grâce à leurs offices sociaux, un accompagnement individuel de chaque locataire.

Contre l'introduction d'un processus automatisé, pour une approche personnalisée des demandes de logements, de leur attribution et du suivi

Le travail effectué par les communes va bien au-delà de la simple mise à disposition d'un logement à coût modéré. Via leurs offices sociaux, elles accompagnent les personnes qui s'adressent à elles et élaborent avec elles un projet pour le futur. Pour bénéficier de cet accompagnement, la condition préalable est la volonté de collaborer et de faire évoluer sa situation dans le chef du demandeur. L'accès temporaire à un logement à prix réduit est donc la contrepartie d'un engagement personnel qui vise la réalisation d'un projet individuel, l'acquisition de compétences nécessaires pour mener une vie autonome, l'élaboration d'un plan financier en vue d'une sécurité matérielle, et la réintégration sociale.

En pratique, les personnes collaborent activement au projet mis en place de commun accord. Le SYVICOL est d'avis qu'un tel accompagnement s'accommode mal des objectifs d'efficacité et d'homogénéité d'un processus informatique standardisé. Or, ce sont précisément les carences du secteur social qui ont drainé autant de personnes vers les offices sociaux des communes.

Certes, toutes les communes ne font pas elles-mêmes le suivi de leurs logements. Certaines d'entre elles, qui l'ont confié à un promoteur public sous la tutelle de l'Etat, ont constaté par la suite une dégradation de l'accompagnement et du suivi social des locataires qui a été négligé, pour ne pas dire inexistant pour des raisons pratiques.

Néanmoins, elles ont toujours exercé un droit de regard sur l'attribution de leurs logements, en faisant notamment usage de la faculté leur conférée par l'article 13 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, d'appliquer des critères de priorité aux ménages domiciliés sur leur territoire depuis au moins trois ans et aux ménages dont un membre au moins exerce son activité professionnelle sur le territoire de la commune.

Or, c'est précisément ce qu'envisage de supprimer le présent projet de loi, qui vise des critères d'attribution uniformisés pour tous les locataires. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est, en principe, contre l'introduction du RENLA.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas actuellement, qui justifie ce changement de cap ?

La mise en place de cet outil représentera un travail considérable pour les communes et leurs offices sociaux, alors que la simplification administrative mise en avant représente surtout un avantage pour les grands promoteurs publics dont les listes ne comporteront plus de doublons. De ce point de vue, le SYVICOL ne s'oppose pas à un partage des listes de tous les candidats à un logement abordable, le cas échéant via un outil informatique.

II. Elements-cles de l'avis

- Le SYVICOL regrette le *statu quo* en ce qui concerne la participation financière de l'Etat, qui reste limitée à 50% pour la vente abordable et la vente à coût modéré, et à 75% pour la location (articles 4, 5 et 11). ce qui est **loin d'être suffisant**.
- La compensation de service public qui peut être demandée par le promoteur public exclue de manière injustifiée les communes de la rémunération de leur capital investi, tandis que le choix d'une compensation forfaitaire pour les frais d'exploitation fait peser le **risque financier sur le promoteur public** (article 13)
- Concernant les coûts éligibles à une participation financière, le montant maximal éligible pour le prix de l'acquisition du terrain ne prend pas du tout en compte la réalité du **prix du foncier par commune**. Or, ce sont précisément là où les prix du foncier sont les plus élevés que la demande en logement abordable est la plus forte. Une approche différenciée selon la **localisation géographique** des parcelles serait au moins nécessaire (article 14).
- Mais de manière générale, le SYVICOL plaide pour la **suppression pure et simple des montants maximaux éligibles**, y compris pour les coûts de construction, pour une meilleure prise en compte des dépenses liées à la rénovation et pour que l'aménagement de places de jeux et d'espaces verts fassent l'objet d'une catégorie séparée (article 14).
- Il demande des garanties pour que les promoteurs publics ne soient **pas livrés à l'arbitraire de l'Etat** en ce qui concerne leur demande d'octroi d'une participation financière, et que le ministre dispose d'un délai pour répondre à cette demande (article 20).
- La pratique actuelle qui consiste pour le promoteur à présenter chaque année un **formulaire concernant les comptes annuels** n'étant pas remise en cause, le SYVICOL est contre l'introduction de l'obligation de tenir une comptabilité analytique pour les communes qui engendrerait une charge de travail supplémentaire substantielle (article 21).
- Le SYVICOL s'oppose fermement à un rallongement illimité de la convention avec l'Etat avec pour conséquence que les logements locatifs restent affectés au logement abordable pendant toute leur durée d'existence pour les seuls promoteurs publics, sous peine de remettre en cause la viabilité économique des projets de construction portés par les communes. Une **durée de quarante ans**, confortée par la pratique, devrait être la règle pour tous les promoteurs sociaux (article 22).
- Le SYVICOL propose qu'un surplus de recettes, au-delà d'un bénéfice raisonnable, puisse être **mis en réserve par le promoteur** pour combler un éventuel déficit futur de son activité de vente ou de location (article 27).
- Il demande à voir préciser expressément qu'une commune ou un bailleur social d'une commune peut déroger aux critères d'attribution et donner une **priorité d'accès** à un logement locatif abordable **aux personnes dans le besoin et à leur famille domiciliées sur le territoire de leur ressort**, conformément aux lois en vigueur (articles 31, 58 et 59).
- Le SYVICOL est d'avis que les **commissions consultatives des bailleurs sociaux** qui gèrent des logements appartenant à des communes devraient inclure des représentants communaux et/ou des offices sociaux, et pas seulement du personnel interne au bailleur social (article 31).
- Les communes qui sont promoteurs publics devraient, comme les offices sociaux, être **dispensées des conditions et de la demande d'agrément** de bailleur social (articles 36 et 92).
- Le SYVICOL demande à être saisi **des règlements grand-ducaux précisant les modalités d'évaluation des critères d'attribution**, en l'absence desquels une analyse approfondie de ces critères et de leur importance dans le choix des locataires est impossible à effectuer. Il plaide pour la prise en compte de la **mixité sociale et intergénérationnelle** au niveau des critères socio-économiques (article 57) et recommande de **limiter les préférences géographiques** du candidat-locataire (article 58). Le droit d'accorder une priorité pour les personnes qui habitent dans une commune ou y exerce leur activité professionnelle à proximité de leur travail doit être maintenu pour les communes (article 58).
- Une **enquête sociale** ne devrait être réalisée qu'après des candidats-locataires qui seraient le mieux classés selon les critères du bailleur social, pour lui laisser un large choix de profils pour diversifier la clientèle de son parc locatif, sans entraîner une charge de travail démesurée. Le SYVICOL propose de verser l'enquête sociale au dossier informatique du candidat-locataire afin qu'un autre bailleur social intéressé puisse s'appuyer sur celle-ci (article 59).

- Le SYVICOL est opposé à un processus automatisé de sélection des candidats et d'attribution des logements par le biais de l'outil informatique RENLA, et plaide au contraire pour une **approche personnalisée des demandes de logements, de leur attribution et du suivi** des locataires dans la continuité de ce qui se fait aujourd'hui (article 60).
- Il est en faveur d'une **suppression du plafonnement** à un montant forfaitaire à partir d'un certain seuil de revenu, et il est d'avis qu'un taux d'effort de minimum de 35% devrait pouvoir être appliqué d'office quel que soit le revenu du locataire, voire un taux supérieur, dans l'optique de réserver les logements abordables aux communautés domestiques qui en ont le plus besoin (article 61).
- La mise en place du registre nécessite l'enregistrement d'un nombre considérable de renseignements et de données et représente donc une **charge de travail très importante** pour les communes et les offices sociaux qui devront tenir à jour les dossiers en parallèle (article 76). Le fait qu'il s'agisse de données personnelles soulève de nombreuses questions qui ne sont pas toutes appréhendées par le projet de loi (articles 76 à 81).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}. Objectifs

Le SYVICOL observe que l'objectif de « mixité sociale » a disparu (dernier tiret). En revanche, un objectif visant l'« inclusion sociale » a fait son apparition (point 1). Il est cependant d'avis qu'il s'agit de deux concepts différents. Si le logement fait indéniablement partie des facteurs d'inclusion sociale et contribue ainsi directement au renforcement de la cohésion sociale, une mixité sociale et intergénérationnelle à l'intérieur de ces logements a également toute son importance.

Rassembler plusieurs générations et des personnes d'horizons différents contribue au dialogue social, au pluralisme et à l'enrichissement mutuel, au contraire des tendances au communautarisme. Le SYVICOL est partant d'avis qu'il faudrait réintégrer cet objectif.

Article 3. Définitions

4° communauté domestique : il faudrait harmoniser la définition avec celle de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. D'autre part, le pacte de colocation (PL n°7642) n'a pas encore d'existence dans l'ordre juridique.

7° logement abordable : cette nouvelle définition remplace celle introduite par la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 qui le définissait comme « *tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'État conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi* ».

Seront désormais à qualifier d'« abordable » tout logement destiné à la vente abordable, à la vente à coût modéré, à la location abordable, et à la gestion locative sociale. Cette définition n'inclus pas certains logements qui, sans pouvoir être qualifiés de « logement abordable », tombent cependant dans le champ d'application de la loi, à savoir les logements locatifs ayant bénéficié d'une aide à la construction d'ensembles sur base de la loi de 1979 (selon l'article 76, §2 du projet de loi).

Ces logements étant obligatoirement à inscrire au nouveau RENLA, la loi les considère rétroactivement comme des logements abordables, mais sans qu'ils fassent partie de la définition de l'article 3. La définition actuelle est donc plus cohérente de ce point de vue.

Le SYVICOL entend également soulever la problématique de certains logements destinées à la location appartenant aux promoteurs publics et relevant de l'article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979. Ces logements, bien qu'ayant bénéficié d'une participation de l'Etat au titre des aides à la construction d'ensembles, ont néanmoins pu être loués aux conditions du marché en raison de leur qualité et/ou de leur localisation exceptionnelle à la suite d'une délibération du conseil communal. Or, ces logements devraient aujourd'hui, tomber dans le champ d'application du projet de loi et par conséquent se voir appliquer le mécanisme du loyer abordable, ce qui n'est pas réaliste. Le SYVICOL demande dès lors à ce que ces logements soient exclus du dispositif de la location abordable tel que prévu par le projet de loi.

Une autre problématique concerne les logements cédés sur base de l'article 29bis de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. Nous y reviendrons lors de l'analyse des articles 60 et 88 du projet de loi.

Enfin, d'autres définitions pourraient utilement être ajoutées, notamment celle de « bail abordable », de « surface construite brute » (SCB) et de « surface non aménageable » (SNA) par renvoi au règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Article 4. Réalisation de logements destinés à la vente abordable

Bien que figurant au chapitre « promoteur social », la vente abordable (VA) et la vente à coût modéré (VCM) sont réservées aux seuls promoteurs publics, à l'exclusion des promoteurs sans but de lucre. La vente abordable correspond dans son esprit au régime actuel de la vente subventionnée avec bail emphytéotique, réservée aux personnes éligibles à l'octroi d'une aide étatique en capital.

Le SYVICOL regrette le *statu quo* en ce qui concerne le cofinancement de l'Etat, qui reste limité à 50% comme sous l'empire de la loi actuelle. Dans les faits, le taux maximal de la participation financière n'est d'ailleurs jamais équivalent à 50%, puisque les coûts sont déjà en amont, plafonnés par catégorie (= les montants maximaux éligibles, ou MME). Il estime que ce cofinancement est loin d'être suffisant. En revanche, la suppression de l'exigence selon laquelle les communes doivent supporter elles-mêmes une charge équivalente au tiers de la participation financière aux frais d'étude et à l'aménagement de terrains est saluée.

Les montants maximaux éligibles (MME) sont augmentés de 15% pour les logements « résilients au changement climatique », ce caractère étant constaté par le ministre sur base de l'avis de la commission consultative (art.20 §2). Si le SYVICOL soutient pleinement cet objectif, il s'interroge néanmoins sur les compétences de la commission consultative et le pouvoir discrétionnaire du ministre dans l'appréciation du caractère « résilient » du logement et sur l'absence d'élément objectif qui permettrait de mesurer un tant soit peu ce caractère « résilient ». Comme pour la vente abordable, le cofinancement de l'Etat est limité aux frais en relation avec l'acquisition et la viabilisation – particulière et/ou ordinaire du terrain, les frais relatifs aux autorisations et les frais d'assurance, ainsi que les frais d'études et d'honoraires, les possibilités de faire appel à cette enveloppe pour le motif ci-dessus semblent relativement restreintes. Il serait bien de pouvoir investir ces moyens financiers, supplémentaires par exemple dans un réseau de chauffage commun basé sur la géothermie ou de viser l'autonomie en énergie d'une résidence par l'approvisionnement en énergie solaire thermique.

Le SYVICOL souhaite faire observer que le projet de loi encourage une répartition de l'offre entre location abordable, VA et VCM au sein d'un même projet. Or, dans l'hypothèse de la VCM et dans une certaine mesure de VA, le surcoût lié à des logements résilients au changement climatique ou innovateurs sera intégralement payé par les acquéreurs, sauf à bénéficier d'un éventuel Klimabonus. On aurait ainsi pu imaginer un coup de pouce financier général en faveur de toutes les catégories de logements abordables quelle que soit leur affectation alors que l'adaptation au changement climatique devrait être une priorité des pouvoirs publics, plutôt qu'une majoration des MME réservée à certains types de logement abordable.

En ce qui concerne les conditions auxquelles doivent répondre le logement, le point 2° du paragraphe 4 dispose que « *les logements répondent aux caractéristiques de construction et d'équipement prévues à l'article 14* ». Le SYVICOL se demande quelles sont les caractéristiques de construction et surtout d'équipement auxquelles il est fait renvoi alors que l'article 14 du PL est relatif aux coûts éligibles à une participation financière et qu'il ne contient pas de prescriptions de construction et d'équipement spécifiques, par exemple en ce qui concerne la taille des logements ou la construction d'équipements collectifs. Est-ce que cela signifie que si les coûts du projet dépassent les plafonds éligibles, les logements ne seront plus abordables ? Par analogie, la même remarque s'applique à l'article 6, paragraphe 3, point 2° et à l'article 11, paragraphe 5, point 2° (lequel parle de conditions de construction et d'équipement) et à l'article 12.

Le SYVICOL est d'avis que le point 5° est superfétatoire et à supprimer dans la mesure où le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, précise déjà que la participation financière est bonifiée aux acquéreurs éligibles, tout en déduisant la part de celle-ci qui reste acquise au propriétaire du terrain cédé sous forme d'emphytéose. Dès lors, la disposition selon laquelle « *la participation financière est intégralement employée pour réduire le prix de vente* » risque de porter à confusion.

Le point 6° prête également à confusion dans la mesure où l'intention des auteurs n'est pas claire. Soit, il s'agit de permettre dans une certaine mesure aux acquéreurs éligibles pour la VCM, d'acheter à un prix plus avantageux correspondant aux conditions financières de la VA, ce qui aurait pour effet pervers d'accroître la concurrence sur ces biens au détriment des acquéreurs éligibles à la VA, qui sont a priori les plus fragiles économiquement. Dans ce cas, le SYVICOL est d'avis que les unités de logement répondant aux conditions de la VA devraient être dans leur très grande majorité réservées aux acquéreurs éligibles à la VA (c'est-à-dire 60% des communautés domestiques), qui représentent déjà à eux seuls un large public cible.

Soit, il s'agit de diversifier l'offre de vente au sein d'un même projet – éventuellement au-delà d'une certaine taille – et d'avoir ainsi un mélange entre VA (minimum 60% – maximum 100% des unités de logement) et VCM (maximum 40% des unités de logement) afin de favoriser la mixité sociale. La disposition en question devrait alors faire l'objet d'un paragraphe séparé, puisque certaines unités seront soumises aux conditions de la VA – et offertes exclusivement aux acquéreurs éligibles pour la VA – tandis que les autres seront soumises aux conditions de la VCM – et offertes tant aux acquéreurs éligibles pour la VA qu'aux acquéreurs éligibles pour la VCM. Au lieu de faire référence aux « acquéreurs éligibles », la disposition devrait être libellée comme suit : « *au sein d'un même projet, au moins 60 pour cent des unités de logement sont vendues selon les conditions de la vente abordable, le reste pouvant être vendu selon les conditions de la vente à coût modéré* ».

Ces pourcentages correspondent à la loi actuelle (article 17, paragraphe 3), qui prévoit que la part des acquéreurs bénéficiant de primes d'acquisition ou de construction est supérieure ou égale à 60%. Le SYVICOL se demande néanmoins s'il ne serait pas opportun de revoir cette proportion à la lumière des nouveaux critères d'éligibilité instaurés par le projet de loi et basés exclusivement sur le revenu de la communauté domestique de l'acquéreur éligible pour la VA fixé à l'annexe I, correspondant aux premiers six déciles de la population résidente.

Article 5. Réalisation de logements destinés à la vente à coût modéré

La VCM vient encadrer légalement la pratique actuelle de la vente non subventionnée qui a lieu elle aussi avec emphytéose sur le terrain et droit de rachat du promoteur public. Elle se distingue de la VA par le fait que les frais de viabilisation et d'étude sont à la charge des acquéreurs.

Le projet de loi introduit également un plafond d'éligibilité pour la VCM via la condition de revenu, qui doit répondre aux limites fixées à l'annexe I. D'après le commentaire des articles du projet de loi, ces logements seront accessibles aux premiers sept déciles de la population résidente, soit 70%.

Article 6. Prix du logement destiné à la vente abordable et à coût modéré

Le SYVICOL s'interroge sur le « coût de revient » et est d'avis que celui-ci devrait être défini à l'article 3. L'alinéa 2 prévoit que le prix de vente du logement est soumis au ministre pour avis préalable à sa mise en vente. S'il s'agit d'un allègement par rapport à l'approbation exigée par l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2018 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'État, le SYVICOL se demande pourquoi le promoteur public ne pourrait pas s'éloigner du coût de revient, augmenté d'un bénéfice raisonnable en fonction des prestations offertes par le logement.

Dans ce contexte, que vaut l'avis du ministre et combien de temps une commune devra-t-elle l'attendre ? A défaut de précision, cet avis n'est que consultatif et il ne lie donc pas le promoteur public. Dans l'hypothèse où il s'en écarterait, le ministre pourrait-il le sanctionner, par exemple en lui refusant tout ou partie de la participation financière ou en appliquant une mesure de rétorsion ?

Article 7. Conditions socio-économiques applicables aux acquéreurs éligibles

Le SYVICOL se demande si les critères prévus par la loi sont exclusifs de tout autre critère qui pourrait être appliqué par un promoteur public. En effet, les communes fixent leurs propres critères pour sélectionner et départager les futurs acquéreurs et ce en fonction de l'intérêt recherché avec le projet, par exemple en fonction du lieu d'habitation actuel, du lieu de travail ou encore d'une présence familiale sur le territoire de la commune (système de points). Or, si les futurs acquéreurs devaient être choisis exclusivement sur base des critères d'éligibilité fixés à l'article 7, cela signifierait qu'une commune ne pourrait fixer ses critères librement que si elle n'a pas recours à un cofinancement étatique. Le SYVICOL est d'avis que ces conditions socio-économiques constituent en réalité un prérequis pour les candidats-acquéreurs en vue du dépôt d'un dossier de candidature et que des critères additionnels

doivent pouvoir être prévus pour départager ces candidats. Dans un souci de transparence vis-à-vis des acquéreurs éligibles, le texte doit être précisé en ce sens.

Le SYVICOL note encore que le second critère relatif à la propriété – surtout à l'étranger – est très difficile voire impossible à vérifier pour une commune, qui doit s'en remettre à une déclaration sur l'honneur. Si la vérification de ce critère d'éligibilité sera désormais garantie par le biais du certificat délivré par le ministre, cela ne peut être le cas qu'à la condition que celui-ci ait accès aux données et renseignements des acquéreurs éligibles visées à l'article 78 du projet de loi. Il y aurait partant lieu de compléter l'article 79 en ce sens, faute de quoi le promoteur public devra s'en remettre au certificat d'éligibilité, qui n'est pas un gage de garantie du respect de cette condition.

Section 2 – Emphytéose et droit de rachat

Article 8. Concession de terrains sous la forme d'un droit d'emphytéose

Si l'hypothèse d'un décès de l'acquéreur du logement et preneur du terrain est envisagée par le projet de loi, le SYVICOL constate que rien n'a été prévu en cas de liquidation et de partage du régime matrimonial après un divorce. Si l'un des époux veut y établir sa résidence principale, il devrait pouvoir le faire sans que le logement en question ne soit soumis au droit de rachat par le promoteur public. Il est partant d'avis que le droit d'emphytéose et les éventuels autres droits afférents doivent aussi pouvoir être transmis au conjoint divorcé ou au partenaire après la dissolution du partenariat sans aucune formalité.

Article 9. Droit de rachat du promoteur public

Le SYVICOL estime que le mécanisme de substitution instauré par le texte gagnerait à être précisé (alinéas 2 et 3). La substitution ne joue en effet pas d'office, sauf éventuellement à insérer une clause de substitution dans l'acte notarié, sous réserve de sa validité. Il constate qu'actuellement, les promoteurs publics se réservent un droit de préemption sur les logements vendus selon les conditions et modalités fixées dans l'acte de vente, et se demande pourquoi les auteurs ont privilégié un « droit de rachat » plutôt qu'une formulation plus générale (un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise) comme c'est le cas à l'article 2 de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

Les conditions et modalités d'exercice de ce droit sont ainsi convenues entre les parties, notamment les délais endéans lesquels le vendeur doit être informé de la décision du promoteur quant à l'application de son droit de préemption. De même, la détermination du prix de rachat est indiquée dans l'acte, y compris la moins-value normale résultant de l'usure. Compte-tenu des différentes pratiques entre les promoteurs publics, il serait opportun de légiférer et de fixer cette moins-value à un maximum de 1,5% par an, ce qui correspond à la pratique des principaux promoteurs publics.

Le SYVICOL observe encore que si le Fonds du Logement rachète le logement, alors il deviendra titulaire du droit d'emphytéose et par voie de conséquence redevable le cas échéant à un autre promoteur public de la redevance annuelle.

Article 10. Obligation d'occupation des acquéreurs

Le SYVICOL est d'avis que le respect de cette condition est déterminant et que l'acquéreur devrait pouvoir prouver à tout moment qu'il la remplit. Il considère opportun de préciser quels sont les « ayants-droits » de l'acquéreur en sachant que l'ayant droit est, au sens général, une personne qui par elle-même ou par son auteur a vocation à exercer un droit. En effet, si l'ayant droit peut avoir un lien familial avec le titulaire du droit (dans le cadre d'une succession), ce n'est pas forcément le cas, le droit pouvant aussi découler de la loi (assurance sociale) mais aussi d'un contrat.

Une coopération inter-administrative est nécessaire afin que les promoteurs publics puissent contrôler le respect de cette condition et le cas échéant agir judiciairement en résolution de la vente, d'où encore une fois la nécessité de compléter l'article 79 du projet de loi. Il faut rappeler dans ce contexte que la jurisprudence luxembourgeoise admet que le vendeur puisse demander une indemnité d'occupation pour la période antérieure et postérieure à la résolution de la vente sur base de la théorie de l'enrichissement sans cause, la vente étant par ailleurs résolue en raison d'une faute de la partie vendeuse. La disposition sous analyse pourrait dès lors être complétée en ce sens que l'acquéreur qui manque à son obligation est redevable, à partir du moment où cette obligation n'est plus remplie, d'une

indemnité d'occupation, comme le prévoit l'article 53 du projet de loi au sujet de la gestion locative sociale.

Le cas échéant, un montant forfaitaire pourrait être fixé dans l'acte authentique de manière à décourager les acquéreurs de frauder la loi. En tout état de cause, le SYVICOL insiste sur le fait que l'acquéreur fautif qui n'a pas demandé de dispense de l'obligation d'occupation ne doit pas s'en sortir mieux financièrement que l'acquéreur de bonne foi qui notifie son intention de vendre au promoteur public et qui reçoit un prix de rachat moindre par rapport à son investissement.

Section 3 – location abordable

Article 11. Réalisation de logements destinés à la location abordable

Le SYVICOL prend note du fait que le taux maximal de la participation financière de l'Etat est de 75% des coûts prévus à l'article 14, eux-mêmes limités par les MME. Ces MME peuvent être augmentés de 15% pour la réalisation de logements innovateurs ou de logements résilients au changement climatique. Selon le paragraphe 3, « *le caractère innovateur des logements peut être retenu si leur conception résulte de la mise en application d'idées nouvelles ou d'efforts de recherche-développement* ». Il est d'avis que le caractère « innovateur » devrait être défini plus précisément à l'article 3 du projet de loi, pour donner aux promoteurs et concepteurs une meilleure visibilité quant à la prise en charge de ces coûts supplémentaires et de les inciter à recourir à des techniques nouvelles.

Le paragraphe 5 prévoit que les logements sont gérés par un bailleur social. Le SYVICOL se demande quelle est l'hypothèse visée par la dérogation prévue à l'alinéa 2, dans la mesure où le promoteur social peut confier la gestion au bailleur social de son choix et, à défaut, celle-ci est assumée par le Fonds du Logement.

Article 12. Réalisation de logements destinés aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et aux étudiants

La participation financière de l'Etat s'élève à 100% des coûts pour les logements destinés aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et à 75% des coûts pour les logements destinés aux étudiants. Le SYVICOL se demande si ces coûts sont également soumis aux MME étant donné que, ici, il n'est pas fait renvoi à l'article 14. Il estime souhaitable que ces coûts ne soient pas plafonnés.

Le SYVICOL observe qu'en ce qui concerne la construction de logements pour étudiants, il serait recommandé de limiter l'octroi de la participation financière à un certain périmètre autour des établissements d'enseignement supérieur, des centres de formation ou des universités, respectivement de les soumettre à des conditions d'accessibilité via les transports en commun à ces établissements. En effet, si la construction de ces logements répond à un besoin réel, ce besoin s'exprime prioritairement dans les environs immédiats des structures d'éducation.

Article 13. Compensation de service public pour des logements destinés à la location abordable

Cet article permet au promoteur social de percevoir, sur demande au ministre, une compensation de service public pour le service d'intérêt économique général qu'il assure, qui est payée par le bailleur social. Il convient de préciser ici que les compensations de service public prévues par le présent projet de loi sont fondées sur le constat que le bénéficiaire exécute un service d'intérêt économique général au sens de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne du 20 décembre 2011 qui précise les règles applicables aux compensations accordées pour la prestation de services d'intérêt économique général, au regard du régime des aides d'Etat.

Le SYVICOL tient à faire remarquer qu'il s'agit d'une faculté pour le promoteur public, mais dont l'exercice est lié à des contraintes strictes imposées par le cadre européen précité. Or, les communes perçoivent par ailleurs, dans le cadre de la répartition du Fonds de dotation globale des communes, un montant annuel de 1500.-euros par logement social lui appartenant (article 3 de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes) et offert en location au cours de l'année de référence. Ce montant étant quasiment équivalent au montant maximum de la couverture des frais d'exploitation auquel pourrait prétendre cette même commune en application du projet de loi, soit 1560.-euros sur une période de douze mois, l'intérêt de demander la compensation de service public est quasiment inexistant. Le montant offert ne représente d'ailleurs qu'une fraction infime du coût moyen d'un logement, c'est-à-dire des frais réels consentis par une commune pour offrir

à la location un tel logement. Le SYVICOL souligne néanmoins que chaque commune/promoteur public devra peser pour elle-même les avantages et les inconvénients liés à cette demande.

Sous réserve de ces observations préliminaires, il formule les remarques suivantes.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que la compensation de service public doit servir au financement d'activités liées à la réalisation et à la gestion des logements destinés à la location abordable. Cette restriction serait motivée d'après ses auteurs par ladite décision 2012/21/UE. Au contraire, le SYVICOL est d'avis que cette restriction n'est, du moins pour les communes, pas justifiée dans la mesure où la compensation accordée, est de toute façon utilisée par la commune concernée aux fins de la fourniture de services d'intérêt général. Si celle-ci devait être maintenue, il demande au moins à voir élargir la possibilité d'utiliser la compensation de service public pour le financement de toutes les activités liées au logement abordable et donc aussi à la vente abordable et à la vente à coût modéré, comme c'est d'ailleurs le cas pour le Fonds du logement (voir l'article 15, paragraphe 3 de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »).

La compensation de service public se compose de deux éléments : d'une part, la couverture des frais d'exploitation et d'autre part, la rémunération du capital investi. En ce qui concerne la couverture des frais d'exploitation, les auteurs ont opté pour une compensation forfaitaire identique pour tous les promoteurs sociaux, « tenant compte des frais effectivement encourus et établis lors d'un audit des comptes d'au moins deux promoteurs sociaux bien gérés ». Le SYVICOL est d'avis que le choix d'une compensation forfaitaire augmente le danger d'une sous compensation alors que l'on aurait pu, au contraire, décider de financer à hauteur de 100% des coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public et donc compenser intégralement le prestataire de manière à diminuer le niveau de risque.

A cet égard, il convient de faire remarquer que le Fonds du logement bénéficie de circonstances plus favorables sur base de la loi modifiée du 24 avril 2017 précitée. En effet, celle-ci prévoit à son article 15, une compensation des déficits d'exploitation de l'activité de vente et de location, de sorte qu'il n'aura à supporter aucune perte. Pour la commune, en revanche, la différence entre le montant forfaitaire et ses frais réels sera à son bénéfice ou à sa perte. Si le projet de loi avait comme objectif d'instaurer plus d'équité entre les promoteurs sociaux, c'est raté.

Ensuite, le Fonds du logement perçoit à charge du budget de l'Etat, conformément à sa loi organique, des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds pour la part non susceptible d'être couverte par les aides à la construction d'ensembles, donc pour le capital propre investi. Cette disposition s'inscrit donc en faux par rapport à l'article 13, paragraphe 3. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la fiche financière jointe au projet de loi donne une estimation chiffrée de la rémunération du capital investi pour les actifs appartenant au Fonds du logement.

Le SYVICOL ne voit aucune raison pour laquelle le capital propre investi par une commune dans un projet de logements ne pourrait pas être pris en considération pour la détermination de la compensation de service public. L'investissement financier peut être conséquent pour une commune et il serait, de l'avis du SYVICOL, on ne peut plus juste de couvrir la rémunération du capital propre investi dans le terrain viabilisé et dans la réalisation de logements.

Section 4 – Coûts éligibles et participations financières spécifiques

Article 14. Coûts éligibles à une participation financière des logements destinés à la vente et à la location abordables

L'article 14 énumère les coûts éligibles à une participation financière, regroupés en cinq catégories : le terrain non viabilisé et la viabilisation particulière, la viabilisation ordinaire, le terrain viabilisé, la construction de logements abordables et la rénovation de logements locatifs abordables.

Cet article fixe donc des plafonds par catégories de coûts, les fameux montants maximaux éligibles. Il donne également une assise légale au cahier des charges relatif au développement de logements abordables, qui est appliqué lors de l'instruction des demandes d'aides à la construction d'ensembles depuis le mois de juillet 2021. Les auteurs expliquent vouloir ainsi limiter l'investissement de deniers publics aux coûts raisonnables et décourager par ce biais des dépenses « somptueuses » de la part des promoteurs sociaux. Il importe de préciser que les sommes indiquées au projet de loi sont des valeurs maximales, et qu'un règlement grand-ducal peut fixer des montants plafonds maximaux inférieurs, ce

qui est le cas avec l'application de l'actuel cahier des charges pour le développement de logements abordables.

Le SYVICOL formule des remarques de deux ordres. En ce qui concerne le prix de l'acquisition du terrain, il observe que le montant maximal éligible est le même pour tout le territoire national (900.-euros pour un terrain non viabilisé, y inclus éventuellement la viabilisation particulière, contre 1300.-euros pour un terrain viabilisé). Il ne prend donc pas du tout en compte la réalité du prix du foncier par commune, qui peut être jusqu'à cinq fois plus élevé dans certaines communes. Or, ce sont précisément là où les prix du foncier sont les plus élevés (capitale, centres urbains régionaux), que la demande en logement abordable est la plus forte et donc que les communes doivent consentir les plus gros efforts financiers pour entrer en possession de ces terrains à bâtir. On ne peut d'ailleurs pas parler ici de dépenses « somptueuses », dans la mesure où les communes n'ont pas vraiment le choix : soit, elles payent le prix demandé par le propriétaire soit, elles renoncent à l'acquisition ou à la cession du terrain, s'exposant de pareille manière à la critique.

La marge de manœuvre des communes se limite dans les faits à déterminer si le prix réclamé est raisonnable au vu des prix du marché. La lecture du cahier des charges montre d'ailleurs que le ministère a bien conscience de cette problématique, mais qu'il a délibérément choisi de ne pas appliquer de coefficient de régionalisation afin d'éviter des calculs compliqués et de générer un impact administratif disproportionné. Le SYVICOL plaide dès lors pour une suppression pure et simple des montants maximaux éligibles, sinon à titre subsidiaire pour une approche différenciée selon la localisation géographique des parcelles.

En ce qui concerne les coûts de construction, les auteurs expliquent au commentaire des articles que le projet fixe des plafonds plutôt « généreux » qui pourront être précisés voir même limités à des montants inférieurs par règlement grand-ducal afin de les rapprocher de la réalité du terrain. Or, justement, le cahier des charges pour le développement de logements abordables, tel que révisé en octobre 2021, se situent effectivement en-dessous de ces plafonds, dont les montants n'ont eu de cesse de diminuer depuis quelques années. Les communes sont par ailleurs tiraillées entre les impératifs d'un urbanisme de qualité, assurant une meilleure qualité de vie aux habitants, et les impératifs de l'« efficacité économique » prônée par le ministère du Logement.

A cela s'ajoute qu'il est de notoriété publique que le secteur de la construction est confronté depuis plus d'un an à une hausse exponentielle du prix des matériaux de construction¹, dont l'impact financier sur les projets communaux est bien réel. Le SYVICOL se demande dès lors si les plafonds prévus par le projet de loi correspondent encore à l'évolution actuelle des coûts de construction, et si les montants maximums prévus par m² de surface construite ne sont pas trop bas par rapport aux frais de construction réels.

Le SYVICOL souhaite également relativiser l'argument d'une utilisation efficiente des ressources publiques. En effet, dans le cadre de l'article 29bis, il est prévu qu'en cas de renonciation par la commune à la cession des logements abordables, ces derniers sont automatiquement cédés à un promoteur public qui vient se substituer au ministre ayant le logement dans ses attributions. En d'autres termes, au lieu de limiter sa participation financière à hauteur de 50% ou de 75%, l'Etat prendra en charge 100% des coûts...l'objectif d'une gestion en bon père de famille des deniers publics est-il encore atteint ?

En ce qui concerne la catégorie relative à la rénovation, il est d'avis que tous les logements abordables devraient pouvoir bénéficier d'une participation financière y compris donc les logements vendus en bail emphytéotique. En effet, il pourrait être dans l'intérêt du promoteur public de réaliser des travaux de rénovation en cas d'exercice de son droit de rachat et avant une revente du bien respectivement avant une mise en location s'il décide de changer l'affectation du logement après une période de dix années. On pourrait également envisager d'introduire une nouvelle aide financière pour la rénovation énergétique afin d'encourager les promoteurs publics à rénover énergétiquement leur parc de logements abordables, plutôt que de prévoir par exemple un forfait compensatoire de performance énergétique (article 63, paragraphe 5).

Alors que l'aménagement de places de jeux et d'espaces verts faisaient l'objet d'un article distinct dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 avec une prise en charge à hauteur de 70%, il

¹ Voir à ce sujet les questions parlementaires n°245, 4195, 4240, 4404 ; la communication en matière de marchés publics relative à la hausse des prix des matériaux et à la disponibilité du matériel du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics du 31 mars 2022

semblerait que ces frais soient dorénavant inclus dans la catégorie des travaux de viabilisation ordinaire, qui comprend déjà la réalisation des réseaux de circulation, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, et des plantations, conformément à l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Sachant que les MME au titre des frais de viabilisation ordinaire sont de 350.-euros/ m² de SCB et de 250.-euros/ m² de SCB pour une maison unifamiliale, l'aménagement de tels espaces risque de ne pas être une priorité. Le SYVICOL ne peut que regretter une diminution de la participation étatique en faveur de ces espaces de détente et de récréation qui contribuent indéniablement à la qualité de vie des habitants et à leur inclusion sociale.

De la même manière, le projet de loi réserve une participation aux frais d'aménagement de l'espace extérieur aux seuls logements destinés à la location abordable (article 14, paragraphe 5, point 3° dernier alinéa). Selon le cahier des charges, cette participation varie encore en fonction de la typologie de logements, à savoir 80.-euros/m² de SCB pour les immeubles collectifs et 40.-euros/m² de SCB pour une maison unifamiliale. Dans le cadre de projets mixtes mêlant vente abordable et location abordable, l'aménagement d'espaces extérieurs communs pourrait donc bénéficier d'une participation financière, mais uniquement au prorata des différentes affectations. Or, les bénéfices de tels aménagements au sein des nouveaux quartiers ne sont plus à démontrer, et le SYVICOL est d'avis que la participation aux coûts des aménagements de l'espace extérieur devrait être étendue à la vente abordable et à la vente à coût modéré.

Section 5 – Procédures et convention

Article 19. Procédure de demande

Cet article règle la procédure de demande de participation financière. Celle-ci doit être présentée dans un délai maximum de deux années à partir du premier décaissement de la dépense, sous peine de forclusion. Le délai peut néanmoins être prolongé sur demande écrite du promoteur social. Le SYVICOL se demande si dans l'hypothèse où une commune acquiert un terrain sur base de son droit de préemption sur base de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, et que l'immeuble est mis en valeur seulement dix ans après, celle-ci pourra-t-elle prétendre à une participation financière au titre de la catégorie du terrain non viabilisé sans avoir signé de convention avec l'État ?

Article 20. Procédure d'octroi

L'article 20 du projet de loi prévoit que le ministre examine la demande en fonction des conditions d'achèvement et d'affectation prévues à l'article 14 et des orientations en matière de politique du logement arrêtés par le Gouvernement. Le SYVICOL s'interroge par rapport à cette deuxième condition alors que les promoteurs publics doivent nécessairement pouvoir compter sur une certaine sécurité juridique lors de la planification d'un projet de logement abordable.

Selon le commentaire des articles, « ces orientations tiennent compte notamment des évolutions socio-économiques du pays et des ressources budgétaires mises à disposition ». Contrairement à l'argumentaire développé par les auteurs, le SYVICOL est d'avis que cette formulation laisse toute latitude au ministre pour accorder ou refuser une demande de participation financière. D'un côté et si la politique actuelle du ministère du Logement est de construire des logements abordables dans toutes les communes du pays, notamment via de l'application de l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004, nul ne peut prédire l'avenir et surtout parier sur la future politique de l'aménagement du territoire, qui entend coordonner toutes les politiques sectorielles au niveau national. De l'autre côté, l'argument représente lui aussi une menace encore que, si celui-ci pouvait être valablement avancé dans le cadre de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, est à nuancer depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 25 mars 2020 et la création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. En effet, le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et il est libéré des contraintes découlant du principe de l'annualité de la loi budgétaire, permettant ainsi la mise en œuvre de projets d'investissement pluriannuels.

Dans ces conditions, le SYVICOL est d'avis que cette disposition est, en l'état actuel, trop aléatoire. Du moment qu'un projet rentre dans les prévisions de l'article 14 du projet de loi, il devra pouvoir automatiquement faire l'objet d'un cofinancement de la part de l'Etat.

Le paragraphe 2 prévoit qu'une commission consultative émet son avis au ministre avant l'octroi d'une participation financière, dans le délai de deux mois à partir de sa saisine et qu'à défaut, le ministre peut y passer outre.

Le SYVICOL observe que si la commission consultative est tenue d'émettre son avis dans un délai de deux mois, la décision ministérielle, elle, n'est enfermée dans aucun délai. Or, à partir du moment où le ministre dispose d'un avis de la commission consultative, le SYVICOL ne voit pas pourquoi il ne pourrait pas prendre de décision rapidement, qu'il dispose de l'avis ou non de la commission, et elle propose d'introduire un délai classique de trois mois à partir de la réception du dossier complet de demande de participation financière.

La composition et le fonctionnement de la commission consultative doivent être arrêtés par règlement grand-ducal. D'après le commentaire des articles, il s'agit de collaborateurs en charge des dossiers d'aides à la pierre, qui sont actuellement au nombre de deux. Il semblerait donc que la commission d'analyse critique des Aides à la Pierre (CAAP) qui s'occupe à l'heure actuelle d'évaluer les projets de logements pour lesquels une demande d'aide financière est introduite, sera reconduite. Il est également prévu que la commission puisse se faire assister par des experts.

Le SYVICOL est d'avis que la présence d'experts au sein même de la commission constituerait incontestablement une plus-value, et qu'il faudrait d'ailleurs la doter de ressources humaines supplémentaires pour lui permettre d'examiner les dossiers endéans le délai de deux mois qui lui est imparti. Or, si la fiche financière mentionne bien l'instauration d'une commission consultative qui donne un avis au ministre avant l'octroi d'une participation financière, elle reste muette quant à une estimation des besoins en personnel.

Article 21. Convention avec le promoteur social

Une fois la demande de participation financière acceptée, une convention est conclue entre l'Etat et le promoteur public qui règle les modalités de cette participation. Le texte reprend le libellé de la loi actuelle, même s'il faut remarquer que sous l'empire de celle-ci, le pouvoir de contrôle de l'Etat était beaucoup moins poussé.

Le projet de loi introduit une nouveauté, à savoir la nécessité pour le promoteur de tenir une comptabilité interne permettant de distinguer le résultat au titre de la convention de celui des autres activités. En d'autres termes, une comptabilité analytique devra exister tant pour l'activité de promoteur social, que de bailleur social (articles 41 et 44 du projet de loi).

Or, l'obligation de tenir une comptabilité analytique pour l'activité de promoteur social risque de poser de sérieux problèmes aux communes. Alors que les comptes du Fonds du logement sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale et analytique ayant cours dans les entreprises privées, tel n'est pas le cas des communes qui tiennent leur comptabilité selon les principes de la comptabilité générale qui est le mieux adaptée à la gestion financière d'une entité dépourvue de vocation commerciale et sans but de lucre. Certes, cette comptabilité générale peut être complétée par une comptabilité analytique plus élaborée permettant de définir les coûts des différents centres de coûts, mais cette pratique n'est pas généralisée et elle induit une charge de travail supplémentaire consécutive.

Selon les règles du plan budgétaire normalisé (annexe du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988), l'activité de promoteur social se retrouve au niveau d'un code fonctionnel qui reprend les recettes et les dépenses qui peuvent être affectées directement. En revanche, les coûts indirects se retrouvent au niveau d'autres codes fonctionnels comme l'administration générale, la recette communale ou encore les biens communaux, selon les services internes qui sont impliqués. Cette problématique est accentuée pour les communes qui auront la double casquette de promoteur et de bailleur social. Ce n'est un simple jeu d'écritures comptables à effectuer mais ces refacturations internes entraînent un travail administratif supplémentaire conséquent pour les communes. Si les avantages pour l'Etat sont bien tangibles, la plus-value pour le secteur communal est, elle, beaucoup moins évidente.

Il convient encore de faire observer que cette disposition doit permettre à l'Etat de contrôler qu'il n'y a pas de surcompensation du projet en cause. Or, il faut faire la distinction entre la compensation de service public pour l'exécution d'un service d'intérêt économique général (article 13), pour laquelle une surcompensation du promoteur public n'est pas admise, et les participations financières prévues

aux articles 4, 5 et 11 du projet de loi et dont les conditions d'octroi et le montant maximum figurent dans la convention entre l'Etat et le promoteur public (article 21). Il ne saurait donc être question ici de contrôler une surcompensation, qui n'est applicable à la convention.

D'après les informations à la disposition du SYVICOL, les conventions actuellement en vigueur entre l'Etat et la commune règlent la question des comptes, par le biais d'un formulaire concernant les comptes annuels que la commune s'engage à communiquer chaque année à l'Etat pendant tout le temps que dure la convention. Ce formulaire n'est soumis à aucun formalisme particulier et la présentation des recettes et dépenses peut se faire en suivant le plan comptable utilisé par le promoteur. Le SYVICOL ne voit dès lors pas de raison de rompre avec la pratique actuelle qui suffit aux exigences de l'Etat, et demande la suppression de cet alinéa.

Article 22. Durée de la convention avec le promoteur social

Le projet de loi fait coïncider la durée pendant laquelle les logements locatifs doivent rester affectés au logement abordable avec toute leur durée d'existence pour les promoteurs publics, et la rallonge à quarante ans pour les promoteurs sans but de lucre. Rappelons qu'actuellement, un promoteur doit s'engager à donner en location pendant vingt ans minimum les logements locatifs du projet de construction d'ensembles², certaines conventions de mise à disposition des logements subventionnés pouvant prévoir une durée allant jusqu'à quarante ans (à partir de juin 2019, la convention-type a porté la durée d'affectation de vingt à quarante ans).

Cette différenciation de traitement serait justifiée par le statut public des communes et leur rôle d'assurer l'objectif constitutionnel de veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié, argumentation que le SYVICOL juge forcée. Rappelons que la commune a la propriété des logements abordables qu'elle finance, ne ce serait-ce qu'en partie. Elle assume pendant la durée de la convention les frais d'entretien et de remise en état nécessaires à la mise en location du logement ainsi que, pour celles qui sont également bailleur social, l'accompagnement des locataires. Or, il n'est pas établi que le forfait compensatoire versée au titre de la compensation de service public couvre ces frais sur l'ensemble de la durée d'une convention portée à toute la durée d'existence du logement.

De plus, le taux maximal de la participation financière est le même pour tous les promoteurs sociaux, alors que si les promoteurs sans but de lucre doivent louer les logements à loyer abordable pendant une durée limitée à quarante ans, les promoteurs publics, eux, devraient le faire pendant toute leur durée d'existence. Cette différenciation entre les différents promoteurs sociaux est, de notre point de vue, illégitime.

Le SYVICOL s'oppose dès lors fermement à un rallongement illimité de la convention avec l'Etat, sous peine de remettre en cause la viabilité économique des projets de construction portés par les communes. Une durée de quarante ans, confortée par la pratique, est beaucoup plus raisonnable de ce point de vue. Si toutefois une commune devait décider de continuer à affecter les logements au locatif abordable, il lui serait loisible de prolonger la convention avec l'Etat pour une durée à déterminer conventionnellement.

Ce qui vaut pour le promoteur public devrait valoir également pour le promoteur sans but de lucre. Ainsi, et d'après le projet de texte, un promoteur sans but de lucre qui décide de ne plus affecter les logements au locatif abordable doit en informer, au plus tard deux ans avant l'expiration du délai de la convention, les locataires concernés de son intention ainsi que d'une augmentation prévisionnelle des loyers. Si, à l'inverse, le promoteur sans but de lucre souhaite continuer à affecter les logements à la location abordable, est-ce que ceux-ci le seront alors pendant toute leur durée d'existence ? Peut-il encore décider de changer l'affectation des logements après ce délai de quarante ans ?

Le SYVICOL propose dès lors de s'en tenir à la pratique actuelle et de fixer une durée légale de quarante ans au moins, les parties à la convention étant libres de négocier une durée éventuellement plus longue, respectivement de signer un avenant à la convention pour rallonger sa durée pendant une période à déterminer de manière conventionnelle. Cette solution aurait l'avantage d'offrir un maximum de flexibilité aux parties pour renégocier l'affectation des logements après une période raisonnable.

² Article 4 (3) du règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2018 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat

Le paragraphe 4 de l'article 22 du projet de loi prévoit que dix ans après la signature de la convention, et après demande dûment motivée et approuvée par le ministre, le promoteur public peut affecter à la vente abordable un logement destiné initialement à la location abordable et vice-versa. Le SYVICOL salue cette possibilité qui offre davantage de flexibilité au promoteur public dans la gestion de son parc de logements abordables, notamment au niveau de la location-vente. Il observe cependant que celle-ci, bien qu'elle ait déjà existé sous l'empire de la loi de 1979 plus ou moins sous les mêmes conditions³, n'a été guère pratiquée. Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne faudra pas ouvrir davantage les conditions pour une location-vente afin d'encourager ce concept qui permet d'offrir aux locataires une perspective tangible d'acquérir le logement loué dans lequel ils vivent, par exemple en réduisant le délai d'occupation du logement ou en introduisant des mesures d'incitation fiscale.

Enfin, le SYVICOL se pose la question de l'articulation de cette disposition avec l'article 23 qui prévoit un droit de préemption au profit de l'Etat et une restriction de cession des logements destinés à la location abordable.

Article 23. Droit de préemption de l'Etat et restriction de cession

Il s'agit d'une disposition ne figurant pas dans la loi de 1979, mais qui a été imposé ultérieurement par l'Etat dans ses conventions.

Concernant l'emphytéose, le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur le fait que le droit de préemption de l'Etat entre en conflit avec le droit de préemption dont bénéficie l'emphytéote sur l'immeuble conformément à l'article 13-9 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

Le SYVICOL observe également qu'un certain nombre de précisions indispensables au bon exercice du droit de préemption figurent uniquement au commentaire de l'article. Il demande partant à voir compléter l'alinéa 3 comme suit : « *A cette fin, le promoteur doit notifier le projet de cession à l'Etat en indiquant le prix qu'il demande. L'Etat dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la notification du projet de cession pour notifier au promoteur social qu'il entend exercer son droit de préemption. Une aliénation ne peut être consentie à un tiers avant l'expiration de ce délai.* »

Il tient également à rappeler que dans le cadre du droit de préemption 'classique', le pouvoir préemptant se substitue aux prix et conditions mentionnées dans le dossier de notification. Un tel droit de préemption n'est pas concevable ici, puisque l'on conçoit aisément que l'Etat ne puisse pas payer sa propre participation financière. Il s'agit davantage d'une option d'achat ouverte pendant toute la durée de la convention et dont les modalités, y compris le prix, sont convenues et connues dès le départ. Le projet de loi pourrait utilement préciser dans ses lignes les modalités de calcul de la valeur résiduelle de la participation financière de l'Etat.

Le SYVICOL demande encore à voir compléter l'alinéa 6 par la précision que « *la renonciation de l'Etat à l'exercice de son droit de préemption vaut accord exprès au projet de cession.* »

Article 24. Contrôle de la convention

Cet article dispose que le ministre contrôle le respect par le promoteur social de ses obligations légales et conventionnelles, ce qui sous-entend que le promoteur social mette à sa disposition tous les documents, justificatifs et renseignements pertinents à la mission de contrôle, équivalent en quelque sorte à l'obligation de coopération du contribuable en matière fiscale. Or, les pouvoirs dont dispose le ministre dans ce cadre sont, pour le SYVICOL, extraordinaires et particulièrement invasifs.

Il est ainsi prévu que le contrôle peut s'exercer sur place, que les personnes chargées du contrôle ont accès à tous documents, justificatifs et renseignements détenus par le promoteur mais également par les entrepreneurs ou architectes ayant traité avec le promoteur et soumis à ce même contrôle. Ce contrôle s'apparente davantage à une véritable investigation, mais sans définir un cadre juridique suffisamment précis pour protéger les droits du promoteur social, contrairement à d'autres secteurs particuliers où les pouvoirs de contrôle des agents sont encadrés par la loi (ITM, CSSF, Administration fiscale) et exercés par des agents spécialement formés.

³ Article 36 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie : Les logements construits depuis plus de vingt ans peuvent être vendus aux ménages-occupants qui occupent depuis dix ans au moins un logement soumis aux dispositions de la loi.

Le SYVICOL s'interroge sur les motivations qui ont conduit les auteurs à prévoir de telles précautions ? Combien d'irrégularités ont-elles pu être constatées en pratique depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1979 ?

S'il peut comprendre la volonté de l'Etat de disposer de moyens de contrôle pour s'assurer du respect des conventions, le SYVICOL ne peut pas adhérer à la méthode proposée. Il observe également que les projets d'envergure pour lesquels la participation de l'Etat est supérieure à 40 millions d'euros donnent de toute façon lieu à une loi de financement, assurant la transparence de ces projets. Pour les projets en-dessous de ce seuil, il est d'avis que le contrôle peut tout à fait se limiter à un contrôle sur pièces qui pourrait, le cas échéant, être étendu lorsque le concours fourni par le promoteur social n'a pas permis de clarifier la situation.

Article 26. Perte du bénéfice des participations financières et remboursement

Cette disposition prévoit que le promoteur social perd le bénéfice des participations financières si avant l'expiration d'un délai de quarante ans à partir de l'octroi de celle-ci, il aliène l'immeuble, il ne l'affecte pas ou cesse de les affecter selon la convention. Une lecture de cet article conjointement avec l'article 23 du projet de loi fait apparaître plusieurs incohérences.

Ainsi, alors que l'article 23 prévoit expressément la possibilité d'une « cession sous quelque forme que ce soit » avec l'accord exprès et préalable de l'Etat, l'application de l'article 26 entraînerait, dans le même cas de figure, un remboursement des participations financières sauf si l'aliénation a été approuvée préalablement par le ministre et si elle la conséquence de force majeure ou de circonstances indépendantes de la volonté du promoteur social. De même, alors que l'article 23 prévoit une restriction de cession pendant toute la durée de la convention des logements destinés à la location abordable, respectivement pendant toute la durée de l'emphytéose, l'article 26 limite le remboursement des aides à un délai de quarante ans à partir de l'octroi d'une participation financière. L'aliénation étant une forme de cession, on conçoit mal l'articulation de ces deux articles.

Est-ce que cela signifie par exemple qu'un promoteur public qui, après un délai de 35 ans, souhaite, pour une raison dûment motivée, transmettre son droit de propriété sur des logements locatifs abordables à un cessionnaire ne devra pas seulement rembourser à l'Etat sa part résiduelle de la participation financière mais devra lui rembourser éventuellement l'intégralité de sa participation financière ? Le SYVICOL invite les auteurs à préciser le sens de leur texte.

En ce qui concerne l'affectation des immeubles, le SYVICOL observe que pendant la durée d'une rénovation – plus ou moins profonde – ou d'une vacance en attendant une nouvelle attribution, le logement abordable n'est pas affecté à la location, ne ce serait-ce que temporairement, ce qui pourrait conduire à remettre en cause le principe des participations financières versées. Ce risque est réel et il conviendrait de mettre les promoteurs sociaux à l'abri de revendications arbitraires de la part de l'Etat.

Finalement, le paragraphe 5 prévoit que la constatation des faits entraînant la perte des participations financières et la fixation des montants à rembourser par le promoteur social est faite par le ministre sur avis de la commission. Le SYVICOL insiste pour que les critères guidant le calcul du montant à rembourser par le promoteur soient fixés de manière transparente dans la loi. Il est également d'avis que les intérêts légaux devraient courir à partir de la constatation des faits reprochés au promoteur public.

Article 27. Remboursement d'un surplus de recettes

Le SYVICOL se demande qui décide de la distribution d'un éventuel surplus de recettes, et s'il tient compte d'un bénéfice raisonnable conformément à la décision 2012/21/UE de la Commission européenne précitée. Il note à cet égard que le Fonds du logement suit des règles spécifiques prévues à l'article 22 de la loi modifiée du 24 avril 2017 précitée, lui permettant de mettre en réserve une certaine partie de son bénéfice et de combler un éventuel déficit ultérieur de son activité de vente ou de location.

Le SYVICOL est d'avis que cette possibilité devrait être élargie à l'ensemble des promoteurs sociaux, et qu'un éventuel surplus de recettes devrait pouvoir être réinvesti à la fois dans la vente abordable et dans la location abordable.

Article 29. Inscription hypothécaire

Cette disposition est un héritage de l'ancienne loi du 25 février 1979 (article 30^{quater}) que les auteurs du présent projet de loi auraient pu supprimer. Il convient de rappeler qu'une hypothèque est

une « sûreté réelle immobilière constituée sans la dépossession du débiteur par une convention, par la loi ou une décision de justice, et en vertu de laquelle la créance qui a procédé à l'inscription hypothécaire a la faculté (en tant qu'il est investi d'un droit réel accessoire garantissant sa créance) de faire vendre l'immeuble grevé en quelques mains qu'il se trouve et d'être payé par préférence sur le prix⁴ ».

La constitution d'une hypothèque est-elle compatible avec la subsidiarité du logement abordable ? La question mérite d'être posée. D'une part, elle accrédite l'idée que l'Etat détient une créance sur le promoteur tout au long de la durée de la convention, et que toute participation financière est potentiellement entachée d'irrégularité, alors que le fait générateur de la créance (un éventuel remboursement) est un événement incertain et futur. D'autre part, l'Etat n'aurait aucun intérêt à déclencher une vente publique dans la mesure où elle ne garantit pas le maintien dans l'abordabilité des logements. En effet, un autre promoteur pourrait être intéressé à acquérir l'immeuble pour mettre ensuite les logements, après l'expiration de la convention, sur le marché privé.

Chapitre 3 – Bailleur social

A titre préliminaire, le SYVICOL tient à faire remarquer que le suivi et la gestion des logements abordables a toujours représenté un défi pour les petites et les moyennes communes, qui ne disposent pas d'un service logement dédié. Beaucoup de communes se sont néanmoins pour le moment refusées à externaliser cette mission, afin de garder une vue sur l'attribution de ces logements. Or, pour répondre aux nouvelles obligations fixées par la loi, il est à prévoir qu'elles devront à l'avenir soit engager du personnel qualifié, soit faire appel à un prestataire externe pour remplir cette mission qui est d'ailleurs à distinguer du suivi social opéré par les offices sociaux, une fois les logements attribués. Les missions du bailleur social comprennent un suivi technique (maintenance, entretien), administratif (contrats de bail, révision des dossiers, attribution des logements abordables, établissement des décomptes de charges, etc) mais aussi social (cohabitation harmonieuse). Ce constat, combiné à la centralisation des demandes d'attribution au sein du registre national des logements abordables, accentue encore davantage le sentiment des communes d'être dépossédée de la possibilité d'aider en priorité les personnes qui ont un lien de proximité (lieu de résidence, travail) avec cette commune. Ce lien ne sera maintenu que si les communes exercent elles-mêmes ou par le biais de leur office social l'activité de bailleur social.

A la complexité croissante des missions du bailleur social, s'ajoute d'ailleurs une clientèle de plus en plus exigeante. En conséquence, le temps investi dans le suivi des locataires est de plus en plus important, sans être forcément proportionnel au parc locatif à gérer.

Section 1^{re} – Missions du bailleur social

Article 30. Missions du bailleur social

L'article 30 décrit les missions du bailleur social, qui sont au nombre de six. Les articles 32 et 33 précisent de manière plus détaillée ces missions, sans qu'il ne soit fait référence à ces articles. Le point 5° est redondant avec l'article 33, point 2°. Le SYVICOL se demande si la mission du bailleur social peut également inclure la représentation du promoteur lors des assemblées générales, pour le cas où l'immeuble tombe sous le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Le SYVICOL demande à voir compléter le texte dans le sens que « *Le bailleur social peut recourir à un ou des prestataires externes pour accomplir certaines de ses tâches, le cas échéant avec l'accord du promoteur social* ». De cette manière, le droit pour le bailleur social de recourir à des sous-contractants pour accomplir certaines tâches (les menus travaux d'entretien, par exemple) est inscrit dans la loi tout en donnant un droit de regard au promoteur social et donc la possibilité de limiter contractuellement, sur base du contrat de bail signé entre le promoteur social et le bailleur social, les tâches qui pourraient effectivement être déléguées.

Article 31. Attribution des logements

Cet article prévoit que le bailleur social attribue les logements abordables vacants de son parc de logements aux candidats-locataires éligibles en vertu de l'article 58 (qui seront analysés à cet endroit) conformément aux critères d'attribution visés à l'article 59 (qui seront analysés à cet endroit) « *sur*

4 Gérard Cornu, vocabulaire juridique, association Henri Capitant, 7^e édition

base de l'enquête sociale, sauf si en vertu d'obligations légales, le bailleur social doit appliquer d'autres critères de priorité. »

C'est donc *in fine* sur base de l'enquête sociale que la décision d'attribution sera prise par le bailleur social, rendant celle-ci obligatoire pour tous les candidats-locataires. Selon le commentaire de cet article, le bailleur social n'aurait pas plus de trois mois pour établir son classement, et donc boucler les enquêtes sociales et saisir la commission consultative instituée au paragraphe 2. On l'aura compris, le nombre de candidats-locataires figurant sur la liste restreinte générée par le registre sera donc déterminant. Il est indiqué dans le procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2022 de la Commission du Logement que « les communes auront le choix entre 30 ou 40 candidats répondant aux critères suite à une enquête sociale ». Compte-tenu de la contrainte temporelle évoquée ci-avant, une telle approche n'est tout simplement pas réaliste. Le SYVICOL ne voit pas comment une enquête sociale professionnelle, incluant des entretiens, une visite à domicile, auprès d'autant de candidats-locataires aurait des chances d'aboutir dans le délai imparti alors même que le manque d'assistants dans le domaine social est un problème récurrent au Luxembourg.

Le SYVICOL précise également ici qu'il ne participe pas aux travaux d'élaboration du règlement grand-ducal afférent. Il souhaiterait cependant être consulté à ce sujet alors que son contenu revêt évidemment une grande importance.

Il demande par ailleurs aux auteurs de clarifier la formulation « *sauf si en vertu d'obligations légales, le bailleur social doit appliquer d'autres critères de priorité* ». Au commentaire de cet article, on peut lire ce qui suit : « Le bailleur social peut déroger aux critères d'attribution de la présente loi, si d'autres obligations légales l'obligent à appliquer d'autres critères de priorité. A titre d'exemple, on peut citer l'obligation revenant aux communes en vertu de l'article 26 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (logements dits d'urgence) ou encore les obligations liées aux compétences territoriales des offices sociaux⁵ ».

Sur base de cette disposition, la commune/bailleur social ou l'office social/bailleur social peut déroger aux critères d'attribution prévus aux articles 57 à 59 du projet de loi et donner une priorité d'accès à un logement locatif abordable aux personnes dans le besoin et à leur famille domiciliées sur le territoire de leur ressort. Le SYVICOL demande à voir confirmer que cette conclusion reflète bien l'intention des auteurs du projet de loi. Il est d'ailleurs d'avis que dans les cas d'urgence précités, une inscription préalable au registre ne devrait pas requise (article 60).

Le paragraphe 2 prévoit qu'une commission consultative donne son avis au bailleur social avant l'attribution d'un logement ou d'un relogement. Le SYVICOL salue cette disposition dans la mesure où elle pourrait permettre d'assurer, même en cas d'externalisation de la mission de bailleur social auprès du Fonds du logement ou de tout autre bailleur, un minimum de suivi quant à l'attribution des logements locatifs appartenant à la commune, à la condition toutefois que cette commission inclus des représentants communaux et/ou des offices sociaux des communes dont ils sont les locataires, et pas seulement du personnel interne au bailleur social. Cette commission devra fonctionner de manière transparente, et le SYVICOL insiste pour que le règlement grand-ducal qui fixera la composition et le fonctionnement de cette commission réserve un siège à au moins un membre représentant le promoteur public/bailleur. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra garantir un suivi de l'attribution des logements au niveau local.

Section 2 – Agrément du bailleur social

Articles 34 à 39

Ces articles ont trait aux conditions d'agrément et à l'honorabilité professionnelle, à la demande d'agrément et à son retrait ainsi qu'au secret professionnel. L'article 36, paragraphe 7, du projet de loi dispose que « *Le Fonds du logement et les offices sociaux sont bailleurs sociaux au sens de la présente loi* ». Les offices sociaux des communes qui, en vertu de leurs obligations légales disposent du personnel qualifié remplissant les conditions posées par le projet de loi, sont donc d'office des bailleurs sociaux. Le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas préciser dans le texte qu'ils sont dispensés des conditions d'agrément et de la demande d'agrément pour éviter tout malentendu.

⁵ Article 7 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale: « *L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie par la présente loi.* »

En revanche, les communes, promoteurs publics, qui voudraient exercer elles-mêmes la mission de bailleur social ne seront, étonnamment, pas dispensées de l'obligation d'obtenir un agrément, alors qu'il fait pourtant peu de doute qu'elles rempliront les conditions prévues par le projet de loi. Celui-ci prévoit tout de même à l'article 92 une période transitoire de trois ans durant laquelle le promoteur social bénéficie d'un agrément de bailleur social. Le SYVICOL est cependant d'avis que tous les promoteurs publics – et pas seulement le Fonds du Logement – devraient bénéficier automatiquement d'un agrément de bailleur social comme c'est le cas pour les offices sociaux, ce qui serait logique et cohérent par rapport aux missions exercées par les communes.

Section 3 – Compensation pour le bailleur social

Article 40. Compensation pour les frais directs et indirects du bailleur social

De la même manière que pour le promoteur social, le projet de loi prévoit, pour le bailleur social qui met en location des logements abordables, une compensation de service public pour le service d'intérêt économique général presté. Comme relevé à l'endroit de l'article 13 du projet de loi, il s'agit d'une simple faculté pour le bailleur social qui peut y renoncer. Il appartiendra donc à chaque commune/promoteur public/bailleur social de prendre sa décision au regard des implications d'une telle demande et de ses avantages et inconvénients. En effet, plusieurs cas de figure peuvent être envisagés.

Ainsi, si c'est l'office social de la commune qui gère les logements destinés à la location abordable, il faudra prendre en considération les ressources financières de l'office social telles qu'elles sont prévues aux articles 22 et 23 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, qui sont complétées par des nombreuses conventions leur permettant de bénéficier de cofinancement divers ou de subventionnements.

A moins de tenir une comptabilité séparée pour l'activité 'courante' de l'office sociale de celle de l'activité de bailleur social, identifiant avec précision les frais de gestion de l'office de ceux liés directement ou indirectement aux logements abordables gérés par l'office, les frais de personnel des frais de l'effectif du personnel socio-éducatif affecté à l'accompagnement des locataires, l'office social ne pourra pas prétendre à la compensation de service public introduite par le présent article. Ces contraintes, auxquelles viennent s'ajouter la nécessité d'établir un rapport financier annuel par un réviseur d'entreprises agréé et un rapport d'activité relatif à l'activité de bailleur social (article 42 du projet de loi) sont à mettre en relation avec le montant de la compensation de service public dont le montant, fixé annuellement par règlement grand-ducal, ne peut être supérieur à 150.-euros par logement par mois.

La gestion du parc locatif étant une activité qui n'est pas toujours déficitaire, le risque pour le bailleur social de rester sur ses frais apparaît au SYVICOL modéré par rapport à la charge administrative qui serait à engager.

La problématique des communes qui auraient la double casquette de promoteur public et de bailleur social est à voir sous l'angle de l'analyse de l'article 13 du projet de loi.

Finalement, si une commune décide de faire appel à un prestataire externe, respectivement au Fonds du Logement⁶, pour la gestion de son parc locatif, alors il lui appartiendra de faire les démarches nécessaires pour obtenir la compensation de service public prévue par le projet de loi.

Article 44. Convention avec le bailleur social

Le SYVICOL se demande si la conclusion d'une convention entre l'Etat et le bailleur social est systématique ou si elle est nécessaire uniquement en cas de demande de compensation, le contrôle de l'Etat portant avant sur le paiement de la compensation. Un office social ou un promoteur public/bailleur social ne serait donc pas tenu de signer une telle convention s'il n'entend pas solliciter de compensation de service public.

Dès lors, l'obligation de tenir une comptabilité interne permettant de distinguer le résultat de la convention des autres activités du bailleur social, dont le seul objectif est de contrôler une surcompensation éventuelle, ne s'appliquerait pas. La même remarque vaut par analogie pour l'article 41 du projet de loi.

⁶ Sur base de l'article 20, point 2°, de la loi modifiée du 24 avril 2017

En tout état de cause, le SYVICOL donne à considérer que la gestion des offices sociaux suit les règles du droit public et de l'administration. Les obligations légales auxquelles sont tenus les offices sociaux en vertu de l'article 33 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 précitée⁷ devraient être suffisantes au regard des exigences du projet de loi.

Article 45. Contrôle de la convention

Le SYVICOL renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 21 du projet de loi.

Chapitre 4 – Gestion locative sociale

Article 50. Cadre de la gestion locative sociale

L'article 50 maintient le *statu quo* à une exception près, la gestion locative sociale pouvant être exercée par toutes personnes morales privées sans but lucratif avec siège dans un Etat membre de l'Union européenne organisées et fonctionnant suivant des principes équivalents.

La participation aux frais de 120.-euros par mois et par logement pour un premier contrat de mise à disposition, augmenté de 20.-euros par mois et par contrat de mise à disposition supplémentaire si plusieurs communautés domestiques occupent le même logement reste inchangée.

Article 51. Résiliation de la mise à disposition

Le projet de loi ajoute cependant des précisions bienvenues en ce qui concerne la mise à disposition dans le cadre de la gestion locative sociale. Le projet de loi introduit un délai de résiliation de minimum trois mois pour celle conclue à durée indéterminée et un mois pour celle conclue à durée déterminée. Une résiliation anticipée en cas de violation de ses obligations contractuelles par le locataire est bien évidemment toujours possible et devra respecter un délai de quinze jours entre l'envoi de la lettre recommandée et le congé donné à l'occupant.

Article 52. Décès de l'occupant

Cet article entend régler la situation en cas de décès de l'occupant titulaire du contrat, afin de permettre à ses ayants-droits qui ont cohabité avec lui de demeurer dans les lieux. Le SYVICOL comprend que, pour des raisons juridiques, seuls les ayants-droits du défunt peuvent bénéficier de cette disposition, mais il souhaite préciser que l'occupant peut également vivre en communauté domestique avec des personnes qui ne sont pas nécessairement ses ayants-droits (parents, frères et sœurs ou concubin non pacsé).

Les bailleurs sont d'ailleurs confrontés à de multiples situations qui peuvent difficilement être appréhendées par la loi et pour lesquelles seule une approche pragmatique permet de sortir de l'impasse et trouver une solution. C'est le cas par exemple lorsque l'occupant titulaire du contrat abandonne le logement et les autres occupants ou doit partir à la suite d'une procédure d'expulsion.

Chapitre 5 – Bail abordable

Section 1^{re} – Critères d'éligibilités

Article 55. Critères d'éligibilité du candidat-locataire et du locataire

Cet article vise les conditions à remplir pour devenir candidat-locataire (points 1^o à 4^o) et pour devenir locataire (points 2^o et 4^o). Le point 4 concerne le droit de séjour des membres de la communauté domestique du demandeur-locataire ou du locataire, qui doit être supérieur à trois mois. Si le SYVICOL comprend que cette condition soit maintenue dans le chef du locataire, il a du mal à comprendre sa pertinence en ce qui concerne les autres membres de sa communauté domestique. En effet, si l'un d'eux devait perdre son droit de séjour, il lui suffirait alors d'en informer le bailleur social

⁷ « L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité générale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office. Un cadre budgétaire et comptable, spécifique aux missions d'aide sociale, est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme. »

conformément à l'article 70 du projet de loi, sans que ce changement n'entraîne une résiliation d'office du contrat de bail.

Pour ce qui est de la condition de revenu (point 3°), il est renvoyé au tableau à l'annexe II. Sont éligibles les communautés domestiques dont le niveau de vie ne dépasse pas la médiane, c'est-à-dire la moitié de la population.

A noter que cette condition de revenu vaut seulement dans le chef du candidat-locataire, un locataire ne devant pas quitter son logement si son revenu dépasse le seuil prévu. Seul son loyer devra alors être adapté. Les conséquences en seront analysées à l'article 61 du projet de loi.

Concernant le paragraphe 2, et de manière plus générale, le SYVICOL se pose la question de la prise en compte des enfants en garde alternée ou en droit de visite dans la composition domestique du candidat-locataire ou du locataire, et au niveau de l'application des différents seuils d'éligibilité. En effet, pour exercer ce droit de visite, a fortiori pour mettre en place une garde alternée, le parent séparé doit pouvoir disposer d'un logement adéquat. Si toute personne ne peut être considérée que pour la communauté domestique d'un seul candidat-locataire, cela signifie que deux parents séparés qui introduisent chacun de leur côté une demande de logement abordable, risquent de se voir attribuer un logement ne correspondant pas à leurs besoins. Or, ces situations sont loin d'être marginales au Luxembourg.

Si le projet de loi appréhende la situation des ménages monoparentaux au niveau du plafond de l'éligibilité, en les traitant comme des communautés domestiques composées de deux adultes avec enfants, il ne considère pas la situation individuelle des enfants de ces ménages. Le SYVICOL souhaite partant ouvrir la discussion sur ce point.

Dans un souci de lisibilité, le paragraphe 4 pourrait être reformulé comme suit : « *Le demandeur-locataire choisi son bailleur social. A défaut de choix, ce rôle est dévolu au Fonds du Logement* ».

Article 56. Détermination du revenu

Cette disposition prévoit les règles de détermination du revenu de la communauté domestique du candidat-locataire. Le paragraphe 1^{er} vise également le locataire, mais compte-tenu des observations faites à l'article ci-dessus, le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'une erreur.

Section 2 – Critères d'attribution

Article 57. Critères d'attribution socio-économiques

L'article 57 prévoit une première série de critères d'attribution socio-économiques devant être évalués de manière automatisée par le registre. Or, certains des critères devront être attestés par des pièces officielles, ce qui risque de poser un problème dans certaines situations extrêmement précaires (par exemple, absence de domicile actuel ou occupation sans droit ni titre, insalubrité du logement qui n'a pas été officiellement constatée par le ministère de la Santé, etc).

Le revenu mensuel actuel de la communauté domestique du candidat-locataire constitue un des critères d'évaluation. Le SYVICOL attire l'attention sur le fait qu'une mixité sociale doit absolument être garantie dans les grands ensembles, pour ne pas créer de ghettos. Il faudrait dès lors équilibrer la distribution des locataires en fonction des différents déciles, même si une plus grande priorité doit naturellement aller vers les personnes dans les situations les plus précaires (déciles 1 et 2). Or, le projet de loi manque de créer une base légale pour une telle mixité, et le SYVICOL craint qu'un processus partiellement géré de manière automatisé ne puisse pas garantir cette mixité sociale.

Le SYVICOL note également qu'en l'absence du règlement grand-ducal qui doit préciser les modalités d'évaluation de ces critères d'évaluation, il est difficile d'évaluer leur pertinence. Ces critères seront-ils hiérarchisés, pondérés ? Il demande à être saisi du règlement grand-ducal en projet.

Article 58. Critères d'attribution relatifs au logement vacant

Ces critères sont relatifs à la compatibilité du logement avec la situation du candidat-locataire.

Comme précédemment, le SYVICOL regrette de ne pas avoir à sa disposition le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'évaluation de la correspondance, qui est pourtant d'une importance capitale. Ceci vaut notamment pour le point 3°, qui prévoit « *la correspondance du lieu de travail des membres de la communauté domestique du locataire et du lieu de situation du logement actuel.* »

C'est précisément sur ce point que les communes disposent actuellement, sur base de l'article 13⁸ du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, de la possibilité d'appliquer des critères de priorité pour les personnes qui habitent dans la commune ou qui y travaillent. Le SYVICOL revendique de conserver ce droit pour une commune/bailleur social, qui pourrait classer ses critères d'attribution relatifs au logement vacant afin de donner la priorité aux candidats-locataires dont au moins un ou plusieurs des membres de la communauté domestique est domicilié sur son territoire ou y exerce son activité professionnelle.

Il recommande par ailleurs de limiter la possibilité de choisir des préférences géographiques pour le candidat-locataire relatives au lieu de situation du logement à attribuer, qui sont le plus souvent fondés sur des besoins concrets (proximité avec le lieu de vie actuel, du lieu de travail, de la famille ou encore de l'école).

Article 59. Critères d'attribution évalués sur base d'une enquête sociale

Ces critères sont ceux devant guider l'attribution finale du logement à un candidat-locataire. Il s'agit de la situation socio-familiale, la situation socio-économique, la situation financière, l'état du logement actuel et la situation de précarité relative au logement. D'autres critères peuvent entrer en compte pour le bailleur social qui offre des prestations ciblées à ses locataires. Le SYVICOL s'est déjà posé, à l'endroit de l'article 31, la question de savoir si un office social, au regard de sa compétence territoriale (article 7 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale), peut en appliquant ce critère restreindre le choix des candidats-locataires faisant l'objet d'une enquête sociale. A priori, il est d'avis que la réponse est oui.

Le SYVICOL insiste encore une fois sur le fait qu'une enquête sociale, diligentée avec soin, auprès de 30 à 40 candidats-locataires et des membres de leur communauté domestique comprenant des entretiens individuels, une visite à domicile, etc représente plusieurs semaines de travail. Le cas échéant, l'enquêteur social devra également rédiger un rapport pouvant être remis à la commission consultative mise en place par le bailleur social afin qu'elle puisse se prononcer sur chaque dossier individuellement en toute connaissance de cause. Pour cette raison, le SYVICOL propose soit de raccourcir considérablement la liste 'réduite' générée par le registre, soit de permettre au bailleur social de ne réaliser une enquête sociale qu'auprès des candidats-locataires qui seraient le mieux classés selon ses critères lui laissant ainsi un choix plus large de profils, ceci dans l'optique également de diversifier la clientèle de son parc locatif.

Le SYVICOL se pose également la question du devenir de l'enquête sociale des candidats-locataires malheureux. On pourrait admettre que, avec l'accord exprès de ce dernier, l'enquête sociale soit versée dans le dossier informatique du candidat-locataire afin qu'un autre bailleur social intéressé puisse s'appuyer sur celle-ci et d'éviter ainsi une cascade d'enquêtes sociales auprès des mêmes candidats. Une mise en réseau de ces informations représenterait un gain de temps et d'argent, sachant tout de même que le bailleur social a l'obligation d'actualiser la situation du candidat-locataire.

Enfin, faute d'avoir à sa disposition le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'évaluation et de pondération des catégories de critères, le SYVICOL n'est pas en mesure d'analyser cet article plus en détail.

Section 3 – Procédure d'attribution des logements via le registre

Le SYVICOL ayant déjà fait connaître son opposition de principe à l'introduction d'un registre national des logements abordables, les observations ci-dessous sont donc faites sous toutes réserves.

Article 60. Procédure d'attribution des logements via le registre

Cet article décrit la procédure d'attribution des logements par le biais du registre national. le bailleur social doit proposer le logement vacant à un des candidats-locataires issu de la liste réduite, après enquête sociale et en application des critères fixés à l'article 59.

⁸ Article 13 : « Si le promoteur est une commune, l'application des critères de priorité des ménages et d'attribution des logements ci-avant spécifiés peut être réservée aux seuls ménages qui sont domiciliés sur son territoire depuis au moins trois ans, ainsi qu'aux ménages dont un membre au moins exerce son activité professionnelle sur le territoire de la commune. »

Une exception est cependant prévue pour les bailleurs sociaux qui gèrent plus de 200 logements locatifs abordables qui pourront, à condition que cela soit prévu par la convention, proposer jusqu'à 10 pour cent des logements de leur parc locatif à des candidats valablement inscrits au registre respectant les critères d'attribution socio-économiques et de correspondance du logement, mais ne figurant pas sur la liste réduite. Si le bailleur social gère plus de 500 logements locatifs abordables, cette proportion peut augmenter jusqu'à 20 Pour cent. Cette exception est motivée, selon les auteurs, par le fait de permettre une attribution à une certaine mixité de locataires. Si le SYVICOL salue cette ouverture, il regrette néanmoins qu'elle ne profite qu'aux grands bailleurs sociaux.

Il donne en effet à considérer que ce n'est pas tellement la taille du parc locatif qui est déterminante, mais plutôt la situation socio-économique des locataires déjà présents dans l'ensemble résidentiel où se trouve le logement vacant, et éventuellement la taille de celui-ci. Le bailleur social doit ainsi avoir une vue globale de ces locataires, pour déterminer celui qui viendra le mieux compléter le puzzle. Il peut être tout aussi important de garantir une mixité sociale et intergénérationnelle dans une résidence de dix unités, que des grands immeubles, en ayant à l'esprit une vue d'ensemble de ses habitants.

Le SYVICOL revendique dès lors la possibilité pour tous les bailleurs de pouvoir choisir des candidats-locataires non issus de la liste réduite. D'autre part, il constate que l'obligation pour tout locataire d'avoir été inscrit valablement au registre méconnaît un certain nombre de situations d'urgence (déguerpissement, violences domestiques, destruction par suite de force majeure ou cas fortuit de l'habitation) dans lesquelles l'attribution d'un logement vacant devrait pouvoir se faire sans choisir parmi un candidat éligible.

Section 4 – Loyer abordable

Article 61. Composantes du loyer abordable

Le loyer abordable brut est calculé en appliquant un taux d'effort situé entre 10% et 35% du revenu net disponible aux revenus de la communauté des locataires selon la formule suivante :

$$\text{loyer abordable brut} = \text{taux d'effort} * \text{revenu net disponible mensuel}$$

A partir de ce loyer abordable brut sont appliqués une minoration en fonction de l'équipement des logements (absence de cuisine équipée, absence d'un lieu extérieur privatif) ou une majoration (maison) ainsi qu'un éventuel forfait compensatoire de performance énergétique.

Il est précisé que pour les communautés domestiques dont le revenu net disponible se situe en-dessous du seuil de faible revenu, le bailleur social peut, sur avis de la commission consultative, fixer le loyer abordable de manière forfaitaire en tenant compte de la situation socio-économique de la communauté domestique.

A l'inverse, pour les communautés domestiques dont les revenus dépassent le seuil d'éligibilité, elles ne sont certes pas éligibles pour un logement abordable, mais du moment qu'elles sont locataires et que leurs revenus progressent au-dessus de ce seuil, le loyer est plafonné au taux d'effort maximum de 35% appliqué au seuil d'éligibilité. Lorsque ce seuil est atteint, le loyer n'augmente donc plus du tout.

A titre d'exemple, pour un adulte seul et sans enfant, le montant du loyer brut minimum sera de $1.435 * 10\% = 143,50$.-euros et de $4.055 * 35\% = 1.419,25$.-euros maximum. Le bailleur social pourra utiliser l'outil informatique mis à sa disposition pour le calcul du loyer.

Contrairement à l'ancien système, la surface utile habitable du logement n'est plus du tout prise en considération. Le SYVICOL salue le fait que l'augmentation du loyer abordable se fasse de façon plus linéaire que d'après l'ancien système de calcul, où le taux d'effort pouvait augmenter très rapidement, jusqu'à représenter plus de 50% des revenus. Le seuil de faible revenu se situe approximativement au niveau du REVIS pour les adultes, mais sans s'en éloigner parfois fortement pour chaque enfant supplémentaire. En-dessous de ce seuil, le taux d'effort minimal de 10% est applicable, sauf décision du bailleur de fixer plus faible adapté à la situation spécifique du locataire.

En revanche, le SYVICOL ne comprend pas pourquoi le loyer a été plafonné à un montant forfaitaire à partir d'un certain seuil de revenu. Ce plafonnement a pour conséquence un recul du taux d'effort du locataire dans le temps en-deçà du taux de 35%, étant donné que le revenu du locataire, lui, continue d'augmenter. Il trouve profondément inéquitable qu'un locataire dans une situation financière plus

aisée, ayant une plus grande capacité de financement et pouvant supporter un loyer plus élevé, doit fournir un taux d'effort inférieur à un locataire disposant de revenus plus faibles. Le SYVICOL est en faveur d'une suppression de ce plafonnement, un taux d'effort de minimum de 35% devrait pouvoir être appliqué d'office quel que soit le revenu du locataire.

On pourrait même imaginer que, comme pour le locataire dont le revenu se situe en-dessous du seuil de faible revenu, la commission consultative du bailleur puisse fixer un taux d'effort supérieur adapté à la situation socio-économique du locataire, et ce à partir du décile 8, dans l'optique de réserver les logements abordables aux communautés domestiques qui en ont le plus besoin.

De la même manière, le SYVICOL se demande si le bailleur social sera dans l'obligation de proposer un relogement à un locataire occupant un logement sous-occupé, mais dont les revenus au moment du relogement dépassent le plafond d'éligibilité fixé à l'annexe II, de telle sorte qu'une application stricte des critères d'attribution socio-économiques exclurait le locataire de l'attribution d'un logement abordable. Il est intéressant de noter de ce point de vue qu'en cas de décès du locataire, ses ayants-droits devront répondre aux conditions d'éligibilité prévues à l'article 55 s'ils veulent bénéficier du bail abordable. Un veuf ou une veuve se retrouverait ainsi dans une situation moins favorable qu'un époux délaissé.

Article 63. Révision du loyer abordable

Le loyer doit être révisé au moins une fois par an par le bailleur social, mais le locataire d'un logement abordable est tenu d'informer le bailleur social de tout changement susceptible d'avoir une influence sur le calcul de son loyer. Le bailleur dispose alors d'un délai d'un mois pour réviser le loyer.

Le SYVICOL est d'avis qu'il faudra mettre davantage l'accent sur l'obligation faite au locataire de notifier tout changement dans sa situation personnelle au bailleur, et ce dès la survenance de ce changement. Il propose de transférer le paragraphe 3 en lieu et place du paragraphe 1^{er}, en apportant la précision que ce changement doit être signalé « dès sa survenance ». Dans une suite logique et cohérente du texte, le paragraphe 2 actuel viendrait à la suite du paragraphe 1^{er} et l'actuel paragraphe 1^{er}, qui concerne l'obligation du bailleur de réviser annuellement le loyer, serait le nouveau paragraphe 3.

Section 5 – Occupation et relogement

Article 65. Occupation du logement

Le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas, par analogie avec l'article 10, imposer une obligation d'occupation par le locataire, sanctionnée par la résiliation anticipée du bail abordable en cas de non-respect de l'obligation.

Article 69. Regroupement familial

Le projet de loi introduit la possibilité d'anticiper un changement de la composition de la communauté domestique du candidat-locataire ayant le statut de bénéficiaire de la protection internationale qui a introduit une demande de regroupement familial et de lui attribuer un logement en considération de la future composition de sa communauté domestique. Le SYVICOL se demande néanmoins pourquoi cette possibilité n'a pas été étendue au locataire, alors qu'il serait dans l'intérêt du bailleur d'avoir connaissance d'une telle éventualité dès le dépôt de la demande afin de lui permettre de rechercher le plus tôt possible un logement correspondant à la future composition de la communauté domestique locataire, limitant ainsi l'attente d'un relogement et du même coup une suroccupation temporaire du logement actuel.

Plus généralement, il pourrait être intéressant pour les bailleurs sociaux de connaître à l'avance certains changements prévisibles dans la composition de la communauté domestique du candidat-locataire ou du locataire, par exemple en cas de grossesse, afin de lui proposer un logement en adéquation avec sa situation familiale, même future. Le SYVICOL observe que cela correspond d'ailleurs à la pratique actuelle du Fonds du Logement.

Section 6 – Résiliation du bail abordable et déguerpissement

Article 70. Résiliation d'office du bail abordable

Cette disposition prévoit certains cas particuliers de résiliation du bail abordable. Le SYVICOL déduit de l'absence de disposition spécifique que le bailleur social est libre de conclure le bail abordable à durée déterminée ou indéterminée, le bail abordable obéissant aux règles du code civil (articles 1713

à 1762-2) faute d'exclusion exprès et à certaines dispositions de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Il recommande, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 2, que le bailleur social notifie la résiliation au locataire par voie de courrier recommandé indiquant le motif de la résiliation, et il propose de compléter l'alinéa en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le SYVICOL se demande si cette disposition est compatible avec la compétence exclusive du juge de paix en matière de bail à loyer par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, et plus précisément les articles 19 à 25. A défaut d'explication au commentaire de l'article, il n'est pas évident de savoir ce que les auteurs ont entendu dire mais en tout état de cause, un déguerpissement ne peut intervenir qu'à la suite d'une résolution judiciaire du contrat de bail et une condamnation au déguerpissement du locataire, une contrepartie pécuniaire étant fixée par le même jugement⁹ – contrairement à ce que prévoit l'article 72 du projet de loi. Une résolution 'd'office' du contrat de bail, fût-il abordable, ne peut donc avoir lieu.

Est-ce que cela signifie que le bailleur social doit attendre un délai de six mois à compter de la mise en demeure du locataire pour saisir le juge de paix par voie de requête le juge de paix territorialement compétent ? En pareil cas, ce délai, auquel viendra s'ajouter le délai jusqu'au jugement, puis le délai accordé au locataire pour le déguerpissement, sans compter un éventuel sursis à l'exécution de la décision. On le voit, un délai extrêmement long est susceptible de s'écouler, avec le risque de creuser la dette du locataire à l'égard du bailleur social.

Article 71. Décès du locataire

Le SYVICOL renvoie à ses observations sous l'article 52 du projet de loi.

Chapitre 6 – Registre national des logements abordables

Section 1^{re} – collecte et saisie

Articles 76. à 81.

Le registre national répertoire les logements abordables, les acquéreurs et les occupants de ces logements, les demandeurs-locataires, les candidats-locataires, les locataires et les membres de leur communauté domestique, et les bailleurs sociaux. C'est donc bien l'intégralité du parc de logement sociaux existant qui tombe dans le champ d'application du registre. Sont en effet à inscrire au registre les logements qui relèvent de l'article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979, puisqu'ils ont bénéficié d'une participation de l'Etat au titre des aides à la construction d'ensembles mais, pire encore, tous les logements réservés sur base de l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et ce en vertu de l'article 88 du projet de loi, que la commune ait bénéficié ou non d'une enveloppe financière de l'Etat.

Le registre est établi à partir des informations transmises par les demandeurs-locataires, les candidats-locataires, les locataires, les promoteurs sociaux et les bailleurs sociaux. Or, ce sont bien les promoteurs sociaux et les bailleurs sociaux qui devront alimenter ce registre, l'article 93 du projet de loi prévoyant que « *dans un délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi, tout promoteur social et tout bailleur social transmet au registre les listes de ses candidats-locataires et de ses locataires. Les listes comprennent toutes les données à caractère personnel énumérées par la présente loi.* » L'article 95 du projet de loi prévoit le même délai pour l'inscription de tous les logements visés à l'article 76, paragraphe 2 au registre.

La mise en place de ce registre nécessitera dès lors un travail considérable de la part des communes et de leurs offices sociaux, compte-tenu du nombre de données existantes à renseigner et de la nécessité d'actualiser de manière permanente ces renseignements en cas de changement (article 80), auxquelles viendra s'ajouter le traitement des nouvelles demandes. L'actualisation des renseignements concerne d'ailleurs tous les candidats actuellement inscrits sur une liste d'attente pour lesquels il ne s'agit pas simplement de transférer les données dont on dispose mais également de vérifier qu'il remplisse les conditions d'éligibilité pour être candidat-locataire selon les dispositions du projet de loi.

Qu'il s'agisse des informations relatives aux personnes inscrites sur une liste d'attente auprès d'une commune ou d'un office social, ou des informations relatives aux locataires et aux acquéreurs de logements abordables, il s'agit de données à caractère personnel dont le traitement nécessitera égale-

⁹ Article 16, alinéa 3, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 précitée

ment le consentement explicite des intéressés. Si une disposition spécifique est prévue en ce qui concerne les futurs demandeurs-locataires en vue d'obtenir leur consentement – extorqué – via le formulaire d'inscription, rien n'est prévu au sujet actuels candidats sur liste d'attente et locataires. Qui devra obtenir leur consentement ? Est-ce que l'opposition au traitement de leurs données personnelles entraînera de plein droit le retrait de leur demande ou la résiliation du bail ?

Le RENLA ne représente pas du tout un allègement de la charge de travail des promoteurs et des bailleurs, bien au contraire. En revanche, il constitue un outil de travail très utile pour l'Etat et ses promoteurs publics...

Le projet de loi ne précise d'ailleurs la finalité du traitement des données des acquéreurs de logements abordables. Le SYVICOL donne également à considérer que l'accord donné par une personne au traitement de ses données personnelles ne vaut en principe que pour elle-même, de sorte qu'elle ne pourrait engager les autres membres de sa communauté domestique qui n'ont pas signé (article 78).

Le paragraphe 3 de l'article 76 prévoit une responsabilité conjointe du traitement des données à caractère personnel dans le cadre du registre. Il échet néanmoins de constater que c'est l'Etat qui met à la disposition du bailleur social l'outil informatique RENLA, qui donne accès à un certain nombre de données à caractère personnel. C'est donc l'Etat à titre principal et son sous-traitant le CTIE qui sont responsables de la protection de ces données.

En ce qui concerne leur traitement, le bailleur social y a accès aux fins d'instruction, de gestion et de suivi administratif des dossiers des demandeurs-locataires, des candidats-locataires, et des locataires. Le ministre y a également accès aux mêmes fins lorsque ce traitement est nécessaire (article 77). D'une part, l'instruction des dossiers relève du bailleur social (article 84), sous réserve des contrôles auxquels peut procéder le ministre (article 82). D'autre part, en cas de litige, il s'agira de pouvoir identifier quel est l'auteur de la consultation dans le registre.

Le SYVICOL s'interroge encore sur la portée et l'étendue des données visés à l'article 78, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui lui semble, dans une certaine mesure, aller bien au-delà de ce qui est nécessaire pour remplir les finalités indiquées à l'article 76, paragraphe 3. Il invite partant les auteurs du projet de loi à clarifier, respectivement à redresser les incohérences soulevées.

Enfin, le SYVICOL demande la suppression de l'article 81 du projet de loi, qui prévoit d'appliquer une amende administrative de 1.000.-euros par logement et par mois au promoteur ou au bailleur social en cas de « *défait fautif de transmission au ministre des informations nécessaires à la tenue du registre ou la transmission d'informations manifestement erronées* ». Le SYVICOL donne à considérer que ces informations émanent, soit des demandeurs-locataires, des candidats-locataires ou des locataires, auquel ce dernier doit être tenu pour responsable des informations transmises (article 84). Soit, elles émanent d'autres administrations ou institutions (article 78), auquel cas le promoteur social ne peut pas non plus être tenu pour responsable dans la mesure où il ne fait que contrôler que ces données et informations sont bien conformes à celles renseignées par les demandeurs-locataires et des candidats-locataires en vue de l'attribution d'un logement abordable, respectivement à la situation lui communiquée par ses locataires (article 79).

Section 2 – Contrôle des conditions d'attribution

Articles 82 à 84

Le projet de loi prévoit des pouvoirs de contrôle extrêmement étendus au profit des « agents sous l'autorité du ministre » qui portent atteinte aux libertés individuelles.

Le SYVICOL est d'avis que l'article 84 figure à la mauvaise place, et il est redondant par rapport à l'article 63. Il propose de transférer ces dispositions essentielles à l'article 55 pour ce qui concerne le demandeur-locataire et le candidat-locataire, et à l'article 63 pour ce qui est du locataire.

Chapitre 9 – Dispositions transitoires et finales

Article 91. Régime transitoire du loyer abordable

L'article 91 du projet de loi prévoit un régime transitoire de la méthode de calcul du loyer abordable permet d'échelonner une éventuelle hausse du loyer abordable sur une période de transition de trois années. A l'inverse, en cas de différence en faveur du locataire, le nouveau loyer abordable est appliqué dès la première révision du loyer.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 30 mai 2022

