

N° 8535³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant modification

**1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement
abordable ;**

**2° de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage
d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code
civil**

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(1.10.2025)

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de l'avoir consulté, par courrier électronique du 20 mai 2025, au sujet du projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Depuis son entrée en vigueur, la loi du 7 août 2023 a fait l'objet de nombreuses modifications, illustrant non seulement la complexité de sa mise en œuvre, mais également le fait qu'elle n'est pas encore pleinement aboutie. La pratique a montré qu'elle reste difficilement applicable pour de nombreux acteurs, et en particulier pour le secteur communal, qui se heurte à de multiples difficultés pour s'y conformer.

Dans ce contexte, le SYVICOL salue l'organisation d'une réunion d'échange entre communes, une initiative de la commune de Mondercange, qui a permis de faire le point sur l'état d'avancement des démarches locales et d'identifier concrètement les obstacles rencontrés sur le terrain. Cette rencontre, à laquelle ont participé huit communes – Mondercange, Differdange, Hesperange, Sanem, Esch-sur-Alzette, Dudelange, Schifflange et Luxembourg – a été une étape précieuse pour recueillir les difficultés rencontrées par le secteur communal, tant dans leur rôle de promoteur que de bailleur social. Ces éléments ont ensuite été présentés par le bureau du SYVICOL au Ministre Claude Meisch lors d'un échange¹ du 13 janvier 2025.

Le SYVICOL se félicite du fait que plusieurs de ses revendications ont été entendues et intégrées dans la rédaction du projet de loi sous revue. À titre d'exemple, il convient de souligner l'extension de la rémunération sur le capital investi au secteur communal, l'introduction d'une segmentation géographique du montant maximal éligible à la participation financière pour l'acquisition d'un terrain ou encore le droit au forfait de gestion pour les logements dédiés aux étudiants. Ces avancées témoignent d'une volonté d'adaptation du cadre légal aux préoccupations locales.

Cependant, le SYVICOL souhaite profiter de l'occasion pour réitérer un certain nombre de revendications de longue date qui n'ont pas été prises en compte et qui ont été formulées dans les remarques article par article ci-après.

¹ <https://www.syvicol.lu/fr/actualites/ficheactualites/2025-01-22/entrevue-entre-le-bureau-du-syvicol-et-le-ministre-du-logement-et-de-lamenagement-du-territoire>

Par ailleurs, il souhaite rappeler que la mise en œuvre du registre national du logement abordable (RENLA), ainsi que l'application concrète de la loi dite „LOGABO“, représentent une charge de travail considérable pour les communes et les offices sociaux.

Sur le plan administratif, la promesse d'une simplification n'a pas été tenue. Bien au contraire, les communes doivent faire face à une complexité croissante, caractérisée par une accumulation de démarches souvent assorties de délais courts, un manque de transparence des informations, ainsi qu'une multiplicité de procédures. Parmi celles-ci figurent, entre autres, la préparation de tableaux pour les demandes d'acompte et de décompte, la transmission des documents contractuels (baux, avenants), la modification des contrats entre bailleur et promoteur ou entre bailleur et locataire, l'élaboration d'un règlement d'ordre intérieur, la création d'une commission consultative, ou encore la signature de nouvelles conventions entre le bailleur et l'État.

Par ailleurs, les communes doivent se conformer à une loi dont l'un des outils essentiels – le RENLA – n'est toujours pas disponible. Or, cet outil est indispensable, notamment pour calculer le revenu net disponible, déterminer l'éligibilité des demandeurs, fixer et réviser les loyers, et respecter les critères d'attribution.

Ainsi, même si le SYVICOL soutient, avec quelques réserves, le présent projet de loi, il ne peut que regretter que chaque nouvelle modification – même lorsqu'elle apporte des améliorations – entraîne l'obligation de refaire des démarches déjà accomplies par les acteurs.

Citons à titre d'illustration, dans le cadre de ce projet de loi, l'obligation d'intégrer dans les tableaux les frais de gestion pour les logements étudiants et pour les unités d'hébergement qui ont été introduits, la nécessité de fournir davantage de documents pour obtenir la rémunération sur le capital investi, ou encore l'adaptation des contrats de bail afin d'y intégrer la garantie locative.

Dans le cadre de la simplification administrative, le SYVICOL souhaite rappeler deux revendications importantes, qui à ce jour n'ont pas encore été prises en compte :

D'une part, il maintient sa position selon laquelle tous les promoteurs publics devraient bénéficier automatiquement de l'agrément de bailleur social. Actuellement, la loi n'accorde cet agrément qu'au Fonds du Logement et aux offices sociaux, excluant de fait les communes ainsi que d'autres promoteurs publics souhaitant exercer eux-mêmes la mission de bailleur social.

D'autre part, le SYVICOL réaffirme son opposition à l'obligation faite aux communes de tenir une comptabilité analytique dans le cadre de leur activité de promoteur social ou de bailleur social, étant donné que la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable impose la tenue d'une comptabilité permettant de distinguer le résultat lié à la convention de celui des autres activités. Comme formulé dans son avis de 2022² sur le projet de loi n°7937, cette obligation risque de poser de sérieux problèmes, tant d'un point de vue organisationnel que technique. Cette pratique n'est pas généralisée dans le secteur communal et entraînerait une charge administrative supplémentaire conséquente. Cette difficulté est d'autant plus marquée pour les communes qui cumulent les fonctions de promoteur et de bailleur social.

*

II. ÉLÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

- Le SYVICOL rappelle deux revendications, à savoir que tous les promoteurs publics bénéficient automatiquement de l'agrément de bailleur social, et que l'obligation pour les communes de tenir une comptabilité analytique soit supprimée, car elle engendre une charge administrative importante.
- La définition de « couple » est introduite pour mieux adapter l'attribution des logements aux besoins réels, mais le SYVICOL s'interroge sur sa mise en œuvre pratique, notamment concernant l'évaluation des personnes vivant en union libre (article 2).
- Le SYVICOL regrette que le projet de loi sous examen n'intègre pas les ajustements relatifs à la détermination du revenu net d'une communauté domestique prévus par le projet de loi n°8532 concernant les aides individuelles au logement, pourtant nécessaires pour harmoniser les critères d'éligibilité entre les aides individuelles au logement et le logement abordable (article 4).

² av22-15-projet-de-loi-n07937-relative-au-logement-abordable.pdf

- Il salue la majoration de 15 % des plafonds de subvention pour la rénovation de logements, estimant qu'elle encouragera la restauration de logements anciens, parfois plus coûteuse que la construction neuve. Il suggère également d'élargir cette mesure aux logements ayant déjà bénéficié d'une participation financière dans le passé, lorsque ceux-ci nécessitent à nouveau des travaux importants (article 6).
- Le SYVICOL se félicite de l'élargissement du droit à la rémunération du capital investi au secteur communal, ainsi que de l'effet rétroactif de cette mesure au 1^{er} octobre 2023 (articles 8 et 46).
- Il s'interroge sur la suppression du mécanisme de calcul du forfait pour les frais d'exploitation (article 8) et pour les frais de gestion (article 24) sans qu'une méthode alternative ne soit proposée, et appelle à garantir une mise à jour régulière de ce montant pour qu'il reflète les coûts réels supportés par les promoteurs et les bailleurs sociaux.
- Le SYVICOL est favorable à une segmentation géographique des montants maximaux éligibles, mais souligne le manque d'informations pour en évaluer la mise en œuvre concrète et demande la publication de la méthodologie et des résultats (article 9).
- N'ayant pas obtenu satisfaction concernant son opposition aux conventions à durée illimitée conclues entre l'État et les promoteurs publics, ainsi qu'au maintien de l'affectation des logements locatifs au logement abordable pendant toute leur durée d'existence, le SYVICOL accueille néanmoins favorablement l'introduction de la possibilité de délocaliser ces logements (article 14).
- Le SYVICOL salue la possibilité de partager le rapport d'une enquête sociale évitant la répétition d'enquêtes sociales déjà réalisées (article 20).
- Le SYVICOL est favorable à l'extension du forfait de gestion aux unités d'hébergement, mais regrette que cette même notion ne soit pas prise en compte pour le calcul du forfait de couverture des frais d'exploitation (article 24).
- Par ailleurs, il se félicite que le forfait de gestion soit désormais octroyé aux logements étudiants, répondant à ses revendications (article 24).
- L'élargissement des contingents libres pour les bailleurs sociaux offre plus de flexibilité aux communes dans l'attribution des logements abordables. Toutefois, pour les communes qui confient la gestion de leurs logements à des bailleurs sociaux externes, cette mesure réduit leur influence sur les décisions d'attribution. Le SYVICOL recommande d'intégrer des représentants communaux dans les commissions consultatives des bailleurs sociaux lorsque ces derniers gèrent des logements abordables appartenant aux communes (article 27).
- L'article 35 introduit une obligation pour les locataires de logements abordables de constituer une garantie locative fixée à 3 000 euros et réglée par échéancier. Le SYVICOL souligne que cette mesure engendrera une charge administrative accrue pour les bailleurs sociaux et recommande que le recours à cette garantie soit laissé à la discrétion du bailleur social selon la situation du locataire et du logement. De plus, il conteste le montant fixe de 3 000 euros, estimant qu'il devrait être proportionnel au loyer (article 35).
- Le SYVICOL salue les clarifications apportées quant aux cas dans lesquels un bail relatif aux logements dédiés peut être résilié, ainsi que l'introduction d'une liste exhaustive des motifs graves et légitimes justifiant la résiliation d'office d'un bail d'un logement abordable. Il accueille également favorablement la réduction des délais de résiliation, qui renforcent la sécurité juridique des bailleurs sociaux et leur fournissent des outils plus efficaces pour lutter contre les abus (article 39).
- Le SYVICOL accueille favorablement la nouvelle disposition qui prévoit une compensation financière plus équitable pour les promoteurs soumettant volontairement des logements au régime du bail abordable, pouvant aller jusqu'à 100 % du capital investi pour les logements n'ayant bénéficié d'aucune subvention (article 40).

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er} (modifiant l'art. 2)

L'article 1^{er} du projet de loi sous revue modifie l'article 2 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable (ci-après « loi LOGABO »), en reconnaissant au logement abordable la qualité d'utilité publique.

Dans un contexte marqué par une pénurie de logements à l'échelle nationale, cette reconnaissance vise à faciliter et à légitimer les démarches liées au développement de logements abordables.

Le SYVICOL accueille favorablement cette modification, dans la mesure où celle-ci est susceptible, selon le commentaire des articles, de favoriser une accélération des procédures administratives relatives à la construction de logements abordables auprès des administrations concernées.

Article 2 (modifiant l'art. 3)

L'article 2 du projet de loi prévoit d'introduire une définition du terme « couple ». Selon cette définition, un couple correspond à deux personnes qui sont soit liées par le mariage, soit unies par un partenariat, soit vivent en union libre.

Le SYVICOL comprend la finalité de cette modification, qui vise à garantir que le nombre de chambres attribuées ne dépasse pas les besoins réels de la communauté domestique. Cette approche tend à assurer une allocation efficiente des logements abordables, en évitant notamment les situations de sous-occupation injustifiée.

Toutefois, le SYVICOL s'interroge sur les implications pratiques de cette définition, en particulier en ce qui concerne la situation des personnes vivant en union libre. Si la reconnaissance des couples mariés ou liés par un partenariat ne soulève pas de difficulté, il subsiste une incertitude quant à la manière d'évaluer l'union libre. Il n'appartient pas au bailleur de juger si deux personnes qui se partagent un logement, se partagent également une chambre.

Article 3 (modifiant l'art. 6)

L'article 3 vise à préciser que le coût de revient d'un logement inclut explicitement un coefficient d'entreprise, destiné à couvrir les frais indirects liés à la réalisation des logements.

Cette précision reflète l'intention initiale du législateur, qui, selon le commentaire de l'article 3, n'a toutefois pas toujours été appliquée de manière uniforme dans la pratique.

Le SYVICOL accueille favorablement cette clarification, dans la mesure où elle permet d'harmoniser les pratiques de calcul du coût de revient et contribue à renforcer la sécurité juridique pour l'ensemble des acteurs concernés.

Article 4 (modifiant l'art. 7)

L'article 4 du projet de loi vise à modifier l'article 7, paragraphe 2, de la loi LOGABO en introduisant une précision selon laquelle le certificat d'éligibilité est établi, sur demande écrite, « *par le ministre, sur avis de la commission en matière d'aides individuelles au logement, prévue par l'article 48 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement* ».

Selon le commentaire de l'article en question, cette modification introduit un parallélisme avec les procédures déjà en vigueur dans le cadre des aides individuelles au logement, notamment celles relatives à la détermination du revenu de la communauté domestique.

Le SYVICOL salue cette clarification, dans la mesure où elle contribue à une meilleure cohérence entre ces deux régimes d'aides sociales.

En revanche, il se demande pourquoi l'article 56 (Détermination du revenu) de la loi LOGABO ne subit pas les mêmes modifications que celles prévues aux articles 3, 4 et 9 du projet de loi n°8532 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement. Ces modifications concernent les revenus à prendre en considération pour déterminer le revenu net d'une communauté domestique, qui constitue la base pour analyser l'éligibilité des demandeurs pour les aides au logement dans la loi relative aux aides individuelles et pour un logement abordable dans la loi LOGABO. Il regrette que ces ajustements n'aient pas été intégrés dans le projet de loi sous examen, alors même qu'ils contribueraient à renforcer la cohérence et le parallélisme entre les deux procédures.

Article 5 (modifiant l'art. 8)

L'article 5 du projet de loi a pour objet de réajuster les montants visés à l'article 8 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, afin de les faire correspondre à la valeur 100 de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires.

Cet ajustement est opéré de manière cohérente dans plusieurs articles du projet de loi, afin d'adapter l'ensemble des montants concernés soit à la valeur 100 de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires, soit à la valeur 100 de l'indice semestriel des prix de la construction, selon la nature des données économiques de référence.

Le SYVICOL salue cette initiative, qui permet de rendre les calculs plus compréhensibles et plus accessibles pour l'ensemble des acteurs concernés.

Article 6 (modifiant l'art. 11)

L'article 6 du projet de loi prévoit l'insertion d'un nouveau paragraphe 4bis à l'article 11 de la loi LOGABO, en vue d'introduire une majoration de 15 % des montants maximaux éligibles pour les travaux de rénovation profonde et d'assainissement énergétique de logements ou de biens existants.

Cette disposition vise à augmenter les plafonds de subvention afin d'inciter à accroître la création de logement abordable par le biais de la rénovation de logements ou de biens existants.

Le SYVICOL accueille favorablement cette mesure, dans la mesure où elle facilitera aux acteurs locaux l'affectation de bâtiments anciens au logement abordable, tout en augmentant la performance énergétique, sachant que les coûts de ces travaux peuvent parfois être supérieurs à ceux de la construction neuve.

Il serait par ailleurs opportun d'envisager l'élargissement du dispositif aux logements ayant déjà bénéficié d'une participation financière publique dans le passé, sous condition que cette aide remonte à une période suffisamment éloignée dans le temps et que le bien nécessite désormais des travaux de rénovation importants. Cette mesure serait particulièrement pertinente pour les communes dont les conventions conclues avec l'État sont à durée illimitée et les logements locatifs restent affectés au logement abordable pendant toute leur durée d'existence.

Article 7 (modifiant l'art. 12)

L'article 7 du projet de loi prévoit une modification de l'article 12 de la loi LOGABO, en ce qui concerne l'âge maximal auquel un jeune peut prétendre à un logement dédié aux jeunes.

Le SYVICOL n'émet pas d'observation de fond sur le principe de cette modification.

Cependant, il souhaite attirer l'attention sur une incohérence dans les différents textes. En effet, le texte de l'article 7 mentionne un âge maximal de 32 ans, tandis que le commentaire de l'article ainsi que le texte coordonné font référence à un âge limite de 29 ans.

Il donne à considérer pour le surplus que l'article 69 de la loi à modifier permet au bailleur de résilier le contrat de bail à la date du 32e anniversaire du locataire. Est-ce bien l'intention des auteurs de prévoir le même âge aux deux articles ?

Article 8 et article 46 (modifiant l'art. 13)

L'article 13 est modifié de façon à créer le droit, pour les communes et les syndicats de communes, à la rémunération du capital investi.

Le SYVICOL a souvent déjà exprimé son regret quant à l'exclusion injustifiée du secteur communal du droit à ladite rémunération. Il se félicite dès lors que cette observation ait été prise en considération et que l'article 8 du projet de loi prévienne la suppression de cette exclusion, mettant ainsi fin à une inégalité de traitement.

Le SYVICOL salue en outre le fait que l'article 46 du même projet de loi, introduisant un nouvel article 93bis, prévoit une entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2023 de cette modification.

Par ailleurs, le même article prévoit de supprimer de la disposition selon laquelle le montant forfaitaire de la couverture des frais d'exploitation est fixé « *en tenant compte des frais effectivement encourus et établis lors d'une analyse des comptes d'au moins deux promoteurs sociaux bien gérés. L'analyse porte sur au moins deux exercices successifs clôturés au plus tard quatre années avant l'année pour laquelle la compensation est attribuée* ».

Bien que le SYVICOL ne soit pas nécessairement favorable à cette méthode, il reconnaît néanmoins qu'elle avait le mérite de fournir une base de calcul permettant une adaptation régulière du montant forfaitaire.

Dans ce contexte, le SYVICOL s'interroge sur les modalités futures d'adaptation de ce montant, dès lors qu'aucun mécanisme alternatif n'est proposé par l'article sous revue. Il serait dès lors souhaitable que des garanties soient prévues quant à la mise à jour régulière de ce forfait, afin d'assurer qu'il reflète de manière adéquate les coûts réellement supportés par les promoteurs.

Article 9 (modifiant l'art. 14)

Le SYVICOL tient à rappeler qu'il a, à plusieurs reprises, plaidé en faveur de la suppression des montants maximaux éligibles applicables à la participation financière de l'État, dans la mesure où les plafonds actuellement en vigueur ne reflètent pas toujours la réalité des coûts des projets de logement abordable. Par conséquent, les subventions effectivement perçues restent souvent largement inférieures aux taux de 50 % ou 75 % prévus par la loi, par rapport aux coûts réels supportés par les promoteurs.

Le SYVICOL regrette que cette demande n'ait pas été retenue dans le cadre du projet de loi n°8535. Il salue néanmoins l'introduction, par l'article 9, d'une segmentation géographique des montants maximaux éligibles qui tient compte de ses remarques rédigées lors de son avis de 2022 à savoir : « *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... 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, 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... 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.* »

S'il se déclare favorable au principe de cette différenciation territoriale, le SYVICOL souligne néanmoins qu'il ne dispose pas à ce stade des informations techniques nécessaires pour se prononcer de manière éclairée sur la mise en œuvre concrète de la segmentation géographique, et notamment sur sa cohérence avec les réalités foncières constatées au niveau local.

Il demande, dès lors, que la méthodologie et les résultats concrets de la segmentation soient rendus publics et actualisés régulièrement, avec une possibilité de recours ou de révision.

Par ailleurs, le SYVICOL s'interroge sur le maintien des montants maximaux éligibles prévus à l'article 14, paragraphe 2, dans la nouvelle approche reposant sur une segmentation géographique. Il conviendrait de clarifier si ces plafonds restent applicables même dans l'hypothèse où la valeur foncière estimée selon la segmentation excède le plafond actuellement autorisé. Si tel devait être le cas, le SYVICOL estimerait que l'objectif poursuivi par ce dispositif risquerait d'être compromis, dans la mesure où les terrains situés dans les zones les plus coûteuses continueraient à bénéficier d'un financement insuffisant, ce qui risquerait de dissuader les promoteurs publics d'y réaliser des projets.

Article 14 (modifiant l'art. 22)

En ce qui concerne l'article 14 du projet de loi n°8535, le SYVICOL prend note avec intérêt de l'introduction de la possibilité, avec l'accord du ministre, de « délocaliser » les logements locatifs abordables des promoteurs publics.

Le SYVICOL tient à rappeler sa position exprimée à plusieurs reprises au sujet de la durée d'affectation des logements locatifs abordables, à savoir qu'il s'oppose fermement à ce que les conventions conclues entre l'État et les promoteurs publics soient, de manière systématique, établies pour une durée illimitée. Il est d'avis qu'une telle disposition, en maintenant l'affectation au logement abordable pendant toute la durée d'existence des constructions, compromet gravement la viabilité économique des projets portés par les communes. A plusieurs reprises, le SYVICOL a demandé que la durée de quarante ans, telle que confortée par la pratique, devrait s'imposer comme norme, y compris pour les promoteurs publics, afin de garantir une sécurité juridique et financière suffisante.

L'introduction de cette nouvelle disposition prévue à l'article 14, bien qu'elle ne réponde pas intégralement à la revendication initiale du SYVICOL, va néanmoins dans un sens favorable aux besoins concrets des communes.

En effet, dans un contexte d'évolution démographique constante et de transformation continue de l'aménagement du territoire, il est fréquent que les priorités d'urbanisme d'une commune évoluent au fil du temps. Il n'est dès lors ni réaliste ni souhaitable que la présence de logements abordables sur un site empêche la réalisation de projets d'intérêt communal, tels que la construction d'infrastructures scolaires.

Le SYVICOL salue donc l'introduction de la possibilité de délocaliser les logements, sous l'autorisation du ministre, qui apporte plus de flexibilité dans la gestion du foncier communal. Cependant, il conviendrait également que les critères et la procédure d'autorisation du ministre soient précisés dans l'intérêt de la sécurité de planification des promoteurs publics.

Article 20 (modifiant l'art. 31)

L'article 20 du projet de loi sous examen prévoit désormais la possibilité, pour un bailleur social, de solliciter le partage d'un rapport social transcrivant le résultat d'une enquête sociale.

La réalisation de ces enquêtes constitue une obligation légale en vertu de l'article 59 de la loi relative au logement abordable. À ce titre, le SYVICOL accueille favorablement les dispositions proposées, qui visent à répondre à une problématique rencontrée sur le terrain, à savoir la charge disproportionnée de travail résultant de l'obligation, pour chaque bailleur social, de procéder à sa propre enquête sociale, alors même que la personne visée a déjà fait l'objet d'une, voire de plusieurs enquêtes réalisées par d'autres bailleurs sociaux.

Article 24 (modifiant l'art. 40)

En l'état actuel du texte de loi, le forfait de gestion auquel les bailleurs sociaux ont droit, est octroyé par logement. L'article 24 du projet de loi propose de l'étendre aux unités d'hébergement, définies comme « *la plus petite unité fonctionnelle d'un logement* ».

Le SYVICOL est en faveur de cette évolution, qui permet au bailleur social de percevoir un forfait de gestion pour chaque communauté domestique, y compris dans des logements partagés, puisque la gestion de plusieurs communautés domestiques dans un même logement implique une charge de travail administratif et social plus élevée.

Toutefois, le SYVICOL regrette que la notion d'unité d'hébergement, introduite pour le calcul du forfait de gestion, ne soit pas également prise en compte à l'article 13 de la loi LOGABO, relatif au forfait de couverture des frais d'exploitation au profit des promoteurs sociaux. Il recommande que ce forfait soit également octroyé par unité d'hébergement, lorsque chaque unité fait l'objet d'un contrat de location distinct et donne lieu au paiement d'un loyer individuel.

Cette exclusion pourrait décourager les promoteurs sociaux d'opter pour la construction de logements de plus grande taille, notamment des maisons unifamiliales. A titre d'exemple, un promoteur social qui construit trois studios indépendants bénéficiera de trois forfaits d'exploitation, tandis qu'un autre, qui construit une maison subdivisée en trois chambres avec espaces communs, ne percevra qu'un seul forfait.

Par ailleurs, à l'instar de l'article 8 du projet de loi, l'article 24 prévoit la suppression de la disposition relative à la détermination du montant du forfait de gestion, sans qu'une alternative ne soit proposée. Le SYVICOL renvoie, à cet égard, aux observations formulées dans le cadre de l'article 8.

Enfin, l'article sous revue prévoit que le forfait de gestion soit également attribué aux logements dédiés aux étudiants, à l'exception de ceux dont le bailleur social est l'Université du Luxembourg. Cette disposition répond à une revendication du SYVICOL, qui avait demandé que ces logements puissent être éligibles au forfait de gestion. En effet, ils engendrent pour les bailleurs sociaux chargés de leur gestion une charge administrative et sociale comparable à celle des autres logements locatifs abordables. Il se félicite donc de cette modification.

Article 27 (modifiant l'art. 53)

L'article 27 du projet de loi n°8535 prévoit une modification de l'article 53 de la loi précitée, qui encadre la procédure d'attribution universelle des logements abordables via le registre national du logement abordable.

Il introduit deux nouveaux « contingents libres » qui permettent au bailleur social d'attribuer un pourcentage déterminé de logements en ne prenant en compte que les critères d'éligibilité du

candidat-locataire, ainsi que la correspondance de la taille de la communauté domestique du candidat-locataire à la typologie du logement.

Ainsi, un contingent libre de 10 % est prévu pour les bailleurs sociaux gérant plus de 100 logements abordables, et un contingent libre de 50 % pour ceux gérant plus de 750 logements abordables. Par ailleurs, le seuil existant pour les bailleurs disposant de plus de 200 logements abordables est relevé de 10 % à 15 %.

Selon le commentaire de l'article, l'intention des modifications est de stimuler la création de logements abordables par les bailleurs sociaux, notamment les communes, en leur conférant une plus grande souplesse d'attribution, tout en favorisant une meilleure mixité sociale.

Pour les communes qui sont elles-mêmes bailleurs sociaux, c'est-à-dire celles qui détiennent et gèrent des logements abordables, l'élargissement des contingents libres est une évolution favorable. Ces communes bénéficieront, en effet, d'une plus grande marge de manœuvre pour attribuer directement une partie de leurs logements, leur permettant de répondre plus efficacement aux besoins locaux. Ceci va dans le sens de ce que le SYVICOL avait demandé, à savoir plus de flexibilité et d'autonomie réservées aux communes lors de l'attribution.

En revanche, pour les communes qui ne sont pas bailleurs, ou dont les logements abordables ne sont pas principalement gérés par elles-mêmes mais confiés à des bailleurs sociaux, cette modification représente une perte de maîtrise significative sur les attributions puisque les communes n'ont aucune influence sur les décisions d'attribution prises par les bailleurs sociaux « externes », alors que les logements leur appartiennent.

Dans ce contexte, le SYVICOL souhaite réitérer une revendication de son avis de 2022 relatif à l'article 31 de la loi LOGABO, à savoir, « *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* ». Cette recommandation vise à garder un minimum de suivi quant à l'attribution des logements locatifs appartenant à la commune en cas d'externalisation de la mission de bailleur social.

Article 35

L'article 35 prévoit l'introduction d'un nouvel article 63*bis* à la loi LOGABO, qui impose désormais au locataire d'un logement abordable de constituer une garantie locative. Ce mécanisme s'inspire du régime prévu par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, tout en étant adapté aux spécificités du logement abordable.

Le montant de la garantie est fixé à 3 000 euros, indépendamment du montant du loyer abordable dû par le locataire et réglé par échéancier dont les modalités sont convenues entre les parties.

L'objectif poursuivi par cette disposition est double. D'une part, elle vise à couvrir les éventuels impayés de loyer ainsi que les dégradations constatées à la fin du bail, d'autre part, elle tend à promouvoir un usage responsable du logement.

Toutefois, cette réforme entraîne plusieurs conséquences pour les communes agissant en tant que bailleur social. En effet, celles-ci devront intégrer systématiquement cette obligation dans les nouveaux contrats de bail abordable, formaliser individuellement un échéancier de versement avec chaque nouveau locataire, et mettre en place un dispositif de suivi comptable rigoureux des montants versés.

Cette nouvelle charge s'accompagnera inévitablement d'un alourdissement des tâches administratives, notamment en matière de suivi des versements mensuels, de gestion des retards ou défauts de paiement, ainsi que de restitution ou de compensation en fin de bail. Cette complexité administrative pourrait être particulièrement difficile à assumer pour les petites communes.

Par ailleurs, il convient de souligner que certains locataires en situation de précarité risquent d'éprouver des difficultés à constituer une telle garantie, même en plusieurs versements. Il est donc prévisible que les offices sociaux communaux soient appelés à intervenir plus fréquemment, que ce soit pour expliquer le fonctionnement du dispositif, ou encore, dans certains cas, pour préfinancer partiellement ou intégralement la garantie locative – comme cela est déjà pratiqué dans le secteur privé.

Dans ce contexte, le SYVICOL ne s'oppose pas au principe de la garantie locative en tant que tel, mais estime qu'il serait opportun d'envisager que le recours à la garantie locative soit facultatif, laissant au bailleur social la possibilité de l'introduire dans le contrat de bail lorsqu'il l'estime pertinent, en fonction des caractéristiques du logement ou de la situation du locataire.

En outre, le SYVICOL remet en question le caractère fixe du montant de 3 000 euros, imposé uniformément à tous les locataires, indépendamment du loyer abordable payé. Il estime qu'une approche plus équitable consisterait à rendre ce montant proportionnel au loyer abordable, par exemple en le fixant à deux mois de loyer avec un minimum de 500 euros.

Article 39 (modifiant l'art. 69)

Le SYVICOL salue les modifications proposées à l'article 69 de la loi LOGABO, introduites par l'article 39 du projet de loi n°8535.

En effet, ces modifications permettent de clarifier les motifs de résiliation du bail, tant pour les logements tous publics que pour les logements dits « dédiés ». Elles contribuent à assurer une meilleure transparence du régime juridique applicable et à renforcer la sécurité juridique des bailleurs sociaux. Par ailleurs, l'article prévoit de réduire à 15 jours le délai à compter duquel le bail abordable peut être résilié d'office par le bailleur social en cas de défaut de paiement de loyer et de charges, et introduit un délai identique pour les nouveaux motifs justifiant la résiliation d'office des baux des logements abordables prévus par le nouveau paragraphe 3 de l'article 69.

Le SYVICOL estime que ces dispositions dotent les bailleurs sociaux d'outils supplémentaires pour lutter contre les abus, notamment dans les situations où des locataires continuent d'occuper des logements abordables sans respecter les dispositions légales applicables, au détriment d'autres candidats de bonne foi en attente d'un logement abordable.

Article 40 (modifiant l'art. 72)

L'article 72 prévoit la possibilité pour des propriétaires de logements ne relevant pas du cadre des logements abordables au sens de la loi modifiée du 7 août 2023, de les soumettre volontairement au régime du bail abordable, moyennant une durée minimale d'engagement de neuf années. Cette disposition concerne notamment les logements non subventionnés.

Dans sa version actuellement en vigueur, l'article 72 a suscité des réserves de la part du SYVICOL. En effet, bien que le logement en question soit effectivement affecté à la location abordable conformément aux dispositions de la loi LOGABO, la commune, en tant que promoteur, ne perçoit qu'une compensation très limitée, équivalente à celle perçue pour des logements subventionnés (actuellement : 150 euros pour les frais d'exploitation).

En raison de l'absence de moyens financiers suffisants et du fait que ce régime ne tient pas compte du fait qu'aucune aide publique n'a été octroyée, les communes sont, par conséquent, contraintes de louer ces logements selon la loi modifiée du 21 septembre 2026 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, ce qui va à l'encontre de leur volonté initiale de les affecter à la location abordable.

L'article 40 du projet de loi sous analyse prévoit que les promoteurs concernés peuvent désormais bénéficier d'une compensation de service public à hauteur de 25 % du capital investi pour les logements ayant déjà bénéficié d'aides à la pierre et à hauteur de 100% pour les logements n'ayant jamais bénéficié d'aucune subvention.

Si le SYVICOL salue l'introduction de cette compensation en faveur des promoteurs sociaux, il estime que le texte devrait prévoir un mécanisme de calcul spécifique pour les logements anciens, précisant notamment les modalités de détermination du capital éligible (voire de la valeur de l'immeuble) et la manière dont ce dernier est adapté en fonction de l'évolution du coût de la vie.

