

N° 7258⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

sur le projet de loi, sur le projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par les articles 14quater-1 et 14quater-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation

(25.1.2019)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis contient deux grands volets:

Premièrement, il vise à une modification des dispositions sur l'aide au financement de la garantie locative en vue d'un élargissement des potentiels bénéficiaires et d'une simplification pour les demandeurs et l'Administration. Par ailleurs, le projet de loi sous avis propose d'harmoniser les dispositions sur la définition de revenu des deux aides en matière de location, l'aide au financement d'une garantie locative, d'une part, et la subvention de loyer, d'autre part. Le projet de loi vise en outre à procéder à la révision des critères d'éligibilité de l'aide au financement de la garantie locative. Il est ainsi prévu de réduire la condition de revenus réguliers de six à trois mois, d'augmenter le taux d'effort maximal consacré au paiement du loyer de 33 % à 40 % (exclusion faite des charges locatives) et de revoir la limite de revenu en considérant la composition du ménage.

Deuxièmement, il envisage un remaniement des dispositions légales portant sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité en matière de logement à usage d'habitation donné en location, et les déplace au sein de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Suite à des contrôles effectués par les communes, le projet de loi prévoit d'adapter les critères minimaux de salubrité, d'hygiène de sécurité et d'habitabilité à la situation actuelle des logements et chambres. Par ailleurs, le projet de loi sous avis entend responsabiliser les propriétaires et exploitants de manière à ce qu'ils soient obligés de pourvoir au relogement des occupants en cas de fermeture d'un logement ou d'une chambre par décision du bourgmestre.

Deux projets de règlements grand-ducaux d'exécution accompagnent le présent projet de loi. Le premier projet de règlement grand-ducal décrit les modalités relatives à l'octroi de l'aide au financement d'une garantie locative et détermine les plafonds de revenu pour pouvoir bénéficier de l'aide. Les seuils de revenu prévus ont été abaissés pour quelques types de ménages. Grâce à cette nouvelle

définition du revenu, les auteurs du texte espèrent avoir créé un accès plus facile à l'aide pour tous les ménages.

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

La Chambre des Métiers salue l'harmonisation des dispositions sur la définition de revenu de l'aide au financement de la garantie locative et de la subvention de loyer parce qu'elle apporte une simplification pour le demandeur. Pourtant, elle regrette que même si les aides sont bien intentionnées, elles ne constituent pas une solution efficace au problème du logement.

Selon la Chambre des Métiers, la hausse du taux d'effort à 40% est devenue une nécessité, mais cette mesure reste tout de même inefficace pour réduire la charge financière du logement des ménages les plus modestes.

Par ailleurs, si elle approuve l'objectif du présent projet de loi d'éviter des logements insalubres et indignes, elle s'inquiète quant au fait que les nouveaux critères minimaux puissent avoir des répercussions négatives sur l'offre de logements, surtout celle des colocations. Suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, les propriétaires seront obligés de mettre en conformité leurs logements à l'issue d'une période de deux ans. La Chambre des Métiers estime que ce délai pourra générer des difficultés dans le cas où le bail d'un logement non-conforme s'étend sur plus de deux ans et sollicite une adaptation du texte en ce sens.

*

Par sa lettre du 8 mars 2018, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et des projets de règlements grand-ducaux repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1. Concernant la modification des dispositions sur l'aide au financement d'une garantie locative

Faute de disponibilité de logements issus du parc locatif social, le Législateur est intervenu en introduisant l'aide au financement d'une garantie locative et la subvention de loyer pour faciliter ainsi l'accès à un logement locatif sur le marché privé national. En effet, l'aide au financement d'une garantie locative constitue une avance de l'État, limitée à trois ans au maximum, dans l'attente de la constitution par le locataire, auprès d'un établissement de crédit agréé, du dépôt de la garantie exigée par le bailleur.

Le projet de loi sous avis vise à harmoniser les dispositions sur la définition de revenu de ces deux aides. En effet, jusqu'à maintenant, la condition de revenu prévue dans le cadre de la garantie locative diffère fondamentalement de celle prescrite pour la subvention de loyer. Ainsi, la définition de revenu des deux aides prévues par la loi de 1979 ne considère plus les transferts sociaux.

La Chambre des Métiers salue l'harmonisation des dispositions sur la définition de revenu de l'aide au financement de la garantie locative et de la subvention de loyer parce qu'elle apporte une simplification pour le demandeur.

Par ailleurs, les critères d'éligibilité de l'aide au financement de la garantie locative sont adaptés et insérés dans la loi. D'un côté, la condition de revenus réguliers est réduite à 3 mois (au lieu de 6 mois) et le taux d'effort consacré au paiement du loyer (sans charges locatives) doit être inférieur à 40 % du revenu du ménage (au lieu de 1/3).

Même si les mesures destinées à aider les ménages à revenu modeste à louer un logement sont bien intentionnées, elles ne constituent pas, d'après la Chambre des Métiers, une solution efficace au problème du logement. En effet, elles montrent les déficiences, et en fin de compte l'échec patent de la politique menée au cours des dernières décennies en matière de logement.

Cette politique s'est en effet bornée, par le passé, à subventionner essentiellement la demande de logements au lieu de soutenir l'offre résidentielle – même si des changements sont intervenus ces

dernières années – et a par ailleurs complexifié et allongé les procédures d'autorisation en matière d'urbanisme tout en manquant de prendre des mesures permettant une mise sur le marché suffisante de terrains à bâtir.

De ce fait, elle a contribué à exacerber les tensions sur le marché du logement, se traduisant à travers une hausse prononcée et continue des prix du foncier et, par ricochet, de ceux du logement tout court. La nécessité de relever la limite du taux d'effort maximal à 40 % montre d'autant plus les difficultés qu'ont les décideurs politiques face à la situation tendue du marché du logement au Luxembourg pour limiter l'impact du coût du logement sur le revenu disponible des ménages les plus démunis.

Face aux derniers chiffres publiés par le STATEC dans son rapport « Travail et cohésion sociale », la Chambre des Métiers comprend que l'augmentation du taux d'effort à 40% est devenue une nécessité. Or, le STATEC affirme que « pour les ménages qui déclarent que la charge financière de leur logement est importante, le coût total induit par le logement représente en moyenne 39% du revenu brut du ménage » et même que « 10% de la population habite dans un logement dont le coût dépasse 40% du revenu disponible du ménage ».

Pour la Chambre des Métiers, cette mesure reste inefficace pour réduire la charge financière du logement des ménages les plus modestes. Selon elle, il serait plus efficace d'augmenter l'offre de logements à coût modéré.

Ainsi, elle veut attirer l'attention des auteurs sur les dix pistes pour améliorer l'accès au logement qui ont été élaborées par la Chambre des Métiers. En autres, elle demande de mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques. En vertu de l'article 27, alinéa 1, la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, les promoteurs privés ont droit, dans le domaine du logement à coût modéré, aux mêmes aides que les promoteurs publics pour l'acquisition et l'aménagement de terrains, ainsi que pour la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Or, seuls les promoteurs publics peuvent bénéficier, jusqu'à concurrence de 70% du prix de construction ou du prix d'acquisition de logements, d'une participation de l'Etat pour la construction ou l'acquisition de logements destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées physiques. De ce fait, il y a lieu de modifier la loi visée de manière à ce qu'il n'y ait plus d'ambiguïté sur l'attribution d'aides étatiques. Les promoteurs privés devraient avoir les mêmes droits et obligations que les promoteurs publics.

1.2. Concernant la refonte des dispositions légales sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité

Les dispositions sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité sont actuellement réglées par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Ces critères seront dorénavant définis par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi poursuit l'objet de résorber le logement insalubre et indigne et d'empêcher les pratiques douteuses de certaines personnes peu scrupuleuses essayant de louer des locaux d'habitation qui ne sont pas dignes de ce nom.

Dans un souci d'être plus précis, le texte de loi est modifié en ce qu'il définit maintenant plus clairement les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité. Il prévoit dorénavant également la définition d'un logement, d'une chambre, de la surface applicable, d'un occupant, d'un exploitant ainsi que d'un propriétaire.

Même si le texte reprend pour l'essentiel le texte de 1979, il convient néanmoins de l'adapter à la situation actuelle des logements et chambres en tenant compte des expériences récentes que les communes ont pu faire lors du contrôle de logements et chambres.

La Chambre des Métiers approuve entièrement l'objectif de résorber le logement insalubre et indigne. Pourtant, elle s'inquiète quant au fait que les nouveaux critères minimaux pourront avoir des répercussions négatives sur l'offre de logement, surtout celle des colocations. Elle regrette que les auteurs du texte ne donnent pas d'estimation aux fins de savoir dans quelle mesure le stock de logements existants n'est pas conforme aux nouveaux critères. Suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, les propriétaires seront obligés de mettre en conformité leurs logements à l'issue d'une période de deux ans. La Chambre des Métiers estime que ce délai puisse générer des difficultés dans le cas où le bail d'un logement non-conforme s'étend sur plus de deux ans et demande une adaptation du texte sur ce point.

Le projet de loi envisage par ailleurs d'octroyer l'autorité au bourgmestre en matière de contrôle et de fermeture des logements et chambres donnés en location ne répondant pas aux critères minimaux de salubrité, d'hygiène de sécurité et d'habitabilité. Ainsi, il appartient au bourgmestre de décider si un logement doit être fermé ou s'il accorde un délai au propriétaire ou à l'exploitant pour se conformer aux critères minimaux fixés par la loi et la réglementation applicable en la matière.

Par ailleurs, le projet de loi sous avis entend responsabiliser les exploitants et propriétaires de logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation. Ainsi, en cas de fermeture d'un logement ou d'une chambre par décision du bourgmestre, le propriétaire ou l'exploitant doivent pourvoir au relogement des occupants. A défaut, le bourgmestre procède au relogement, mais aux frais du propriétaire ou de l'exploitant suivant le cas d'espèce¹.

La Chambre des Métiers salue le fait que les auteurs du texte ne veulent pas contrarier les communes dans leur autonomie d'agir au cas par cas. Pourtant, il faut veiller à ce que les bourgmestres de toutes les communes déploient les moyens nécessaires pour effectuer les contrôles de façon homogène. Ainsi, la Chambre des Métiers apprécie plus particulièrement la possibilité du bourgmestre de se faire assister par des agents de la Direction de la santé ou de faire appel à des experts.

Comme les structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ne sont pas réglées par la loi de 2006 sur le bail à loyer, les auteurs du texte proposent d'insérer les standards en matière de salubrité, d'hygiène, etc. qui s'appliquent à ces structures, dans la loi modifiée de 2008 précitée et de supprimer l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration comme autorité en charge du contrôle des logements et chambres visés par la législation sur le bail à loyer.

1.3. Concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives

Le projet de règlement grand-ducal prévoit les modalités relatives à la demande en obtention de l'aide et à la décision d'octroi ou de refus de l'aide. Il prévoit également les seuils de revenus qui ont été adaptés sur base des unités de consommation (UC), comme c'est déjà le cas pour l'aide sous forme de subvention de loyer. À première vue, ces seuils ont été abaissés pour les ménages sans enfants et pour les ménages à deux personnes avec un enfant. Grâce à la nouvelle définition du revenu, davantage de ménages bénéficieront d'un accès au financement de la garantie locative.

La Chambre des Métiers émet des doutes considérables face à la procédure de demande de l'aide puisque le demandeur est obligé de conclure un contrat de bail à usage d'habitation avant de pouvoir introduire sa demande en obtention de l'aide à la garantie locative. Dans l'éventualité où la demande était refusée par le ministère en charge, le demandeur était susceptible de se retrouver dans la situation où il a conclu un contrat de bail avec un bailleur, sollicitant une garantie locative que le demandeur ne pourrait pas payer. La Chambre des Métiers propose que la procédure soit changée afin que le demandeur puisse être certain que l'aide soit accordée avant la conclusion du contrat de bail ou au moins de réduire les délais nécessaires pour traiter la demande au strict minimum.

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

Le projet de règlement sous rubrique fixe les mesures d'exécution relatives aux critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location. Il prévoit également la définition d'un local collectif ainsi que les modalités de gestion d'une chambre et des locaux collectifs.

La Chambre des Métiers ne peut que saluer l'intention des auteurs du texte d'adapter ces critères minimaux, qui n'ont plus été modifiés depuis le 15 juin 1979. Pourtant, les nouveaux critères minimaux

¹ Le propriétaire est responsable s'il existe par exemple un danger lié à la construction de l'immeuble. L'exploitant est responsable si, par exemple, l'immeuble est mal géré ou dans le cas d'une location non-autorisée par le propriétaire.

de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité pourraient éventuellement avoir pour effet de rétrécir temporairement l'offre de logements abordables. Ainsi, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut soutenir cette dernière tout en incitant les propriétaires à mettre leurs logements en conformité avec les nouveaux critères minimaux.

Par ailleurs, le règlement sous rubrique dispose que l'exploitant doit tenir un registre des occupants. Ce registre doit être présenté lors d'un contrôle ordonné par le bourgmestre afin de vérifier si ces personnes sont effectivement inscrites à la commune du lieu d'habitation concerné. Elle met en garde contre la lourdeur éventuelle de ce dispositif.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi et les projets de règlement grand-ducaux lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 25 janvier 2019

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

