



## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 30 avril 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence

#### Ordre du jour :

1. **Adoption des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 2 mars 2020 (réunion avec M. Nicolas Schmit, membre de la Commission européenne) et des réunions du 12 mars et du 8 avril 2020**
2. **Covid-19: Les mesures d'aides du Ministère du Logement**  
**- Premier bilan du Service des Aides au Logement**
3. **7530 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2018)**  
**- Rapporteur : Monsieur Marc Goergen**  
**- Examen des constatations de l'Ombudsman concernant le Ministère du Logement en vue de l'élaboration d'une prise de position de la commission**
4. **7094 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006**  
**- Auteur : M. David Wagner**  
**- Décision sur la continuation des travaux**
5. **7257 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**  
**- Auteurs : M. Marc Baum, M. David Wagner**  
**- Présentation de la proposition de loi**  
**- Examen de l'avis du Conseil d'Etat**
6. **Divers**

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marc Lies, M. Roy Reding, M. David Wagner, Mme Diane Adehm remplaçant M. Emile Eicher, M. Gilles Baum remplaçant M. Frank Colabianchi, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, Mme Octavie Modert remplaçant M. Félix Eischen

M. Marc Goergen, observateur délégué et rapporteur du rapport de la Commission des Pétitions en vue du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2018

M. Henri Kox, Ministre du Logement

M. Marc Baum, Co-auteur de la proposition de loi 7257

Mme Diane Dupont, M. Mike Mathias, M. Romain Alff, du Ministère du Logement

M. Gilles Mertz, attaché parlementaire « Piraten » (pour le point 3.)

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Serge Wilmes

\*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

\*

**1. Adoption des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 2 mars 2020 (réunion avec M. Nicolas Schmit, membre de la Commission européenne) et des réunions du 12 mars et du 8 avril 2020**

Les projets de procès-verbal ont été adoptés.

**2. Covid-19: Les mesures d'aides du Ministère du Logement**  
- Premier bilan du Service des Aides au Logement

Sur base d'une présentation, M. le Ministre Henri Kox présente les mesures prises dans le cadre du Covid-19. Ces mesures se présentent comme suit :

- Les déguerpissements ordonnés en matière de bail à usage d'habitation et de bail à usage commercial sont suspendus durant la période de l'état de crise.

- Pour ne pas pénaliser les locataires de logements sociaux auprès des promoteurs publics (Fonds du Logement, Société Nationale d'Habitation à Bon Marché et Communes), les délais concernant l'introduction, l'instruction et le suivi de leur dossier sont reportés de quatre mois à compter de la fin de l'état de crise.

- Adaptation à la hausse de la subvention de loyer pour les locataires : le ministère du Logement soutient les ménages locataires à faible revenu qui louent sur le marché privé par une adaptation de la subvention de loyer.

Adaptation à la hausse de la subvention de loyer :

La révision de la réglementation de la subvention de loyer a été avancée afin de soulager davantage les ménages habitant en location.

Les modifications de la réglementation sont entrées en vigueur en avril 2020. Elles comprennent :

- l'augmentation du montant maximal de l'aide ;
- l'augmentation des limites de revenu ;
- l'adaptation du barème des loyers de référence.

Les 3 649 dossiers en cours de paiement au moment du changement de réglementation ont été redressés automatiquement de sorte à faire bénéficier les ménages d'une augmentation de leur subvention de loyer. Les ménages concernés ont été informés.

L'impact financier mensuel s'élève au total à 50 813,21 euros.

Ces chiffres ne tiennent pas compte des dossiers actuellement en cours de traitement et dont les paiements ont été suspendus temporairement.

Le Ministère vient de lancer une campagne médiatique pour promouvoir la subvention de loyer afin d'augmenter le taux de recours à cette aide parmi les bénéficiaires potentiels.

Au sein du Ministère, les travaux continuent sur les dossiers suivants :

- Pacte Logement 2.0 ;
- Bail à Loyer ;
- Emphytéose et Droit de superficie ;
- Droit de Préemption ;
- Mise en place du Bailleur social et révision du règlement grand-ducal de 1998 ;
- Révision du "prêt climatique" (subvention d'intérêts pour rénovations énergétiques) ;
- Mise en place du Fonds spécial ;
- Concertation régulière avec la SNHBM et le Fonds du Logement.

## **Fonctionnement du Service des Aides au Logement pendant la période du Covid-19**

### **Le personnel**

- Pour des raisons de sécurité des agents, l'effectif a été réduit de 60 à 20-30 agents présents dans les bureaux, tout en respectant les mesures de sécurité.
- Un roulement a été mis en place.
- Un maximum de deux agents est autorisé par bureau afin de pouvoir respecter la distance de sécurité minimale de 2 mètres.
- Les masques de protection sont fournis aux agents.

### **Communication avec le citoyen**

- Le Guichet unique a été fermé au public.
- Les agents du bureau d'information et du Call-center ont assuré l'accueil téléphonique et le suivi des demandes d'informations reçues par courrier électronique :
  - 1 équipe au bureau : accueil téléphonique
  - 1 équipe en travail à distance : courrier électronique.
- Une procédure a été mise en place afin de pouvoir accepter les demandes d'aides reçues par courrier électronique.
- Durant la période du Covid-19, le dépôt de documents par courrier électronique (souvent des photos) est accepté.

## Gestion des dossiers

- Moins de réunions des groupes de travail en matière d'aides pour l'accèsion à la propriété.
- Durant la période du Covid-19, les citoyens en location se trouvant dans une situation particulièrement difficile (risque de pauvreté), le groupe de travail des aides à la location est donc resté complet pour assurer le traitement des dossiers de subvention de loyer.
  - La distance de sécurité de deux mètres étant tout juste respectée, des panneaux de séparation ont été installés comme mesure de sécurité supplémentaire.
  - Pour toutes les aides individuelles : la continuation des paiements a été assurée.

## Discussion

### Pacte logement

M. David Wagner (déi Lénk) se montre satisfait que le Gouvernement a eu des entrevues avec certaines villes, dont la capitale et Esch-sur-Alzette. Il s'agit d'identifier les articles de la législation qui doivent être modifiés afin que l'Etat et les communes puissent faire usage du droit de préemption et empêcher des juristes zélés de contourner la loi. M. Wagner demande s'il y aura des réactions par rapport à l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020<sup>1</sup>.

Dans son arrêt, la Cour administrative a jugé, contrairement aux juges de première instance, que les juridictions administratives sont compétentes pour connaître d'un recours en annulation porté contre des décisions de conseil d'administration de l'établissement public Fonds du Logement en matière de droit de préemption.

M. Marc Lies (CSV) demande à quel rythme avancent les travaux autour de la réforme du Pacte Logement.

M. le Ministre répond que le droit de préemption a été introduit avec le Pacte Logement. Le Ministère du Logement est le principal ministère en charge, mais le Ministère de l'Intérieur est représenté dans les groupes de travail. Vu la volonté de la main publique de recourir de manière plus systématique au droit de préemption, il faudra pallier aux lacunes législatives en la matière.

La loi modifiée du 22 octobre 2008 dite « Pacte logement » prévoit, en son article 3, les hypothèses dans lesquelles les pouvoirs publics (le plus souvent les communes ou le Fond du Logement) sont titulaires d'un droit de préemption « *pour les parcelles sises dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* », ainsi que « *pour*

---

<sup>1</sup> <https://ja.public.lu/40001-45000/43240C.pdf>.

*toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée et située à l'extérieur de ces zones ».*

La commune dispose encore, à l'exclusion du Fonds du Logement cette fois, d'un droit de préemption pour « *toutes les parcelles non construites situées dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal* », cette dernière hypothèse visant de manière très large, tous les « Baulücken » mais aussi tous les lots à bâtir, non construits, au sein des lotissements...

M. le Ministre ajoute que des représentants du Syvicol siègent également dans les groupes de travail. Dès que le Ministère disposera des éléments récoltés par le biais d'un questionnaire, le Ministre en rendra compte à la Chambre des Députés.

M. le Ministre confirme l'intention de son ministère d'accorder de l'assistance aux communes. Une cellule de facilitation est censée faciliter les contacts entre les instances locales et les instances nationales.

#### Aides au logement

M. Wagner souhaite attendre la fin du mois de mai pour voir si les mesures gouvernementales ont vraiment porté leurs fruits.

Les aides au logement ont été introduites pour éviter que les personnes à revenu plus modeste se retrouvent dans l'incapacité de régler leur loyer. M. Alff, responsable du Service des Aides au Logement (SAL), rappelle que les statistiques sont tenues à jour. Le mois d'avril a vu une hausse substantielle des demandes d'aides (+150 dossiers). Les campagnes d'information semblent avoir porté leurs fruits. Le SAL part du principe que le guichet sera encore davantage sollicité.

Dans ce contexte, M. Wagner souhaite savoir quel est, en général et concernant les nouveaux dossiers, le taux d'éligibilité des demandes. M. Alff répond qu'il faudra attendre que l'instruction des dossiers soit close. Il faut noter que de nombreux dossiers sont incomplets.

M. Lies demande des éléments complémentaires sur le nombre de dossiers et les sommes accordées comme aide. M. Alff informe que les dépenses en matière d'aides au logement s'élèvent généralement à 534 000 euros par mois. Suite à la modification de la législation, et donc l'adaptation des tableaux, 3 646 dossiers ont été réexaminés-. Le recalcul des aides a entraîné une hausse des dépenses mensuelles de 50 000 euros en avril 2020.

M. Yves Cruchten (LSAP) souhaite savoir combien de ménages bénéficient déjà d'une subvention.

M. Cruchten demande quel est le calendrier des travaux législatifs du Gouvernement en matière de logement.

M. le Ministre informe que toutes les législations sont susceptibles d'être adaptées. Une priorité est accordée à une réforme du Pacte Logement et du bail à loyer, alors que les réflexions des juristes portent sur l'emphytéose et le droit de préemption.

Quant aux subventions loyer, M. Lies rappelle que son groupe est d'avis que les Offices sociaux doivent être davantage impliqués dans l'aide au logement. L'orateur s'exprime une nouvelle fois pour une adaptation de la législation afférente.

M. Alff rappelle que le Service des Aides au Logement est en contact régulier avec les Offices sociaux. Faute de données, il est actuellement impossible de dire s'il y a eu un plus grand intérêt des ménages pour les aides au logement.

M. le Ministre confirme avoir noté la demande du groupe CSV en vue d'une révision de la législation sur les Offices sociaux. Il est d'accord avec M. Lies pour dire que les Offices sociaux sont le premier interlocuteur des familles qui cherchent un logement.

Déi Lénk estiment que les propriétaires de logements ne se soient pas montrés très solidaires face aux locataires touchés par la crise. Quelle pourrait être leur contribution solidaire ?

M. le Ministre informe que le Ministère du Logement est en contact étroit avec les Ministères qui sont les interlocuteurs des propriétaires de logement.

M. Cruchten souhaite entendre l'avis du Ministre du Logement concernant une réduction des impôts des propriétaires qui ont accepté de baisser le loyer de leurs locataires. M. le Ministre, tout en confirmant que toutes les idées des députés sont les bienvenues pour éviter les inégalités, donne à considérer que les impôts sont calculés sur le revenu. Si un propriétaire encaisse moins de loyer, il paye également moins d'impôt.

M. Cruchten met en garde devant une répartition des aides qui pourrait en fin de compte aller davantage en faveur des propriétaires et causer beaucoup de dégâts par ailleurs. M. le Ministre du Logement répond qu'il n'a pas pour mission de protéger les seuls propriétaires, mais qu'il faut agir sur le terrain, tout en évitant un effet boule de neige. Le Gouvernement a dès lors tenté de mettre en place un système de plusieurs catégories d'aides en respectant un équilibre entre les secteurs et les intéressés.

M. Marc Goergen (Piraten) rejoint l'analyse de M. Cruchten. Il se demande si la baisse ou l'échelonnement du paiement des loyers accordé par les communes-bailleurs aux établissements affectés par la fermeture administrative (tels les restaurants, cafés et commerces hors-alimentation) ne constitue pas un élément de subventionnement caché soulevant la question de la concurrence déloyale par rapport aux établissements louant leur local à un propriétaire privé.

M. le Ministre explique que les communes sont autonomes dans leurs décisions. La crise sanitaire a suspendu certains principes en vigueur en temps normal. La réflexion du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Economie a porté sur la recherche d'issues de la crise. Certaines communes ont choisi d'aider leurs locataires en soulageant leurs problèmes financiers.

M. Marc Lies (CSV) souhaite avoir des informations sur les crédits transférés vers les articles budgétaires liés au Fonds spécial du Logement. M. le Ministre garde tout espoir que l'Etat s'impliquera davantage dans l'acquisition et la création de logements. Il est d'accord de rentrer dans une procédure de contrôle similaire à celle en vigueur en matière de contrôle des grands travaux d'infrastructure de l'Etat.

### 3. 7530 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2018)

Trois affaires ont été relevées par le Médiateur dans le rapport d'activité :

#### a) Bonification d'intérêt (p. 83 du rapport)

Un enfant bénéficie d'une rente d'orphelin et n'est plus co-assuré auprès du régime d'assurance-maladie du bénéficiaire d'aides. Le remboursement des aides indûment touchées a dû être demandé.

Dans l'affaire en question, un des enfants pris en compte pour le calcul des aides touche un revenu (en l'occurrence une rente d'orphelin) et est partant assuré à son propre régime d'assurance-maladie.

L'enfant ne peut donc plus être considéré comme « enfant à charge » au sens de la réglementation.

L'information fut cependant transmise au Service des Aides au Logement avec un certain retard et le remboursement des aides indûment touchées a dû être demandé.

Que faut-il entendre par « enfant à charge » au sens de la réglementation en matière d'aides au logement ?

1. enfant pour lequel le demandeur perçoit des allocations familiales ou
  2. enfant jusqu'à l'âge de 27 ans, coassuré auprès du régime d'assurance-maladie du demandeur
- et qui habite avec le demandeur dans le logement et qui y est déclaré;

#### b) Subvention de loyer (p. 85 du rapport)

Un contrat de bail contenait la stipulation que le contrat n'était pas soumis à la législation en matière de bail à loyer. La subvention de loyer fut initialement refusée.

Au vu des dispositions légales et réglementaires en matière de subvention de loyer, un contrat de bail qui

- n'est pas conforme à la loi sur le bail à usage d'habitation
  - ou qui n'est pas soumis aux dispositions de cette loi
- ne peut faire l'objet d'une demande de subvention de loyer.

Il est à constater que de nombreux contrats de bail contiennent des stipulations qui sont contraires à la loi en matière de bail à loyer!

Dans ce contexte, il serait judicieux de publier un contrat de bail type obligatoire.

#### c) Remboursement (p. 85 du rapport)

Lors d'une simulation des aides au Guichet unique des aides au logement, le citoyen n'a pas été informé des anciennes aides qui seraient à rembourser.

Il est important de rappeler que les citoyens qui demandent des renseignements au Guichet unique des aides au logement sont des clients de passage.

Il est à noter que le Service doit se fier aux renseignements et données fournis par le citoyen. De ce fait, le texte de la simulation a été formulé d'une manière très générale.

Rien n'empêche toutefois l'ajout d'une précision à l'égard d'éventuelles anciennes aides.

Le Service préfère émettre un accord de principe des aides se basant sur une demande introduite en bonne et due forme.

Le Service demandera au citoyen tous les renseignements et pièces nécessaires afin de pouvoir déterminer avec exactitude le montant des aides.

L'accord de principe précisera aussi le montant des anciennes aides à rembourser.

## **Discussion**

M. Lies souhaite savoir ce qu'il faut comprendre par « Contrat de bail qui ne correspond pas à la législation ». M. Alff répond que les contrats prévoient p.ex. la résiliation du bail sans préavis, la location de chambres ou l'absence d'un contrat écrit.

M. le Ministre s'exprime fermement en faveur d'une réactivation des commissions des loyers dans les communes. On note que beaucoup de locataires rechignent à demander leurs droits, par peur de perdre leur logement.

### **4. 7094 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006**

Ce point de l'ordre du jour a été reporté à une réunion ultérieure.

### **5. 7257 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil**

Ce point de l'ordre du jour a été reporté à une réunion ultérieure.

## **6. Divers**

### Organisation des travaux de la commission :

Le Ministre du Logement et le Ministre des Finances doivent se mettre d'accord pour une réunion jointe. M. le Ministre, dans un souci que la commission puisse disposer de suffisamment de temps, se montre d'accord pour organiser dans les meilleurs délais une réunion jointe avec la Commission des Finances pour aborder les questions des députés portant sur les Fonds d'Investissement spécialisé (FIS).

La réunion jointe pourrait avoir lieu un lundi matin, dans la plage fixe de la Commission des Finances, alors que les sujets qui sont de la seule compétence du Ministère du Logement, seront discutés les jeudis matin.

\* \* \*

Luxembourg, le 7 mai 2020

La Secrétaire-administratrice,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,  
Semiray Ahmedova

<https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2020/janvier-juin/3778.pdf>

extraits de la

**Circulaire n° 3778** Circulaire aux administrations communales

Objet: Loi Pacte logement—exercice du droit de préemption

« Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, l'exercice du droit de préemption a donné lieu à des controverses sur les compétences respectives du collège des bourgmestre et échevins et du conseil communal. Un tout récent arrêt de la Cour administrative (1) bien que concernant l'exercice du droit de préemption légal par le Fonds du logement vient apporter des éclaircissements à ce sujet dont il y a lieu de tenir compte lorsque les communes décideront de préempter à l'avenir.

Dans la procédure légale que le pouvoir communal préemptant doit accomplir pour l'exercice de son droit, il y a lieu de distinguer deux actes différents : d'une part la décision de l'organe compétent pour préempter et d'autre part la notification de cette décision au notaire. Selon les juges, seule la combinaison des deux actes, c'est-à-dire la décision accompagnée de la notification au notaire est constitutive de l'exercice du droit de préemption.

Désormais la décision de préempter est considérée par les juges comme un acte administratif préalable à la notification et détachable de celle-ci. La décision de préempter proprement dite doit être prise par l'organe compétent de l'organisme préemptant.

Au niveau des communes le conseil communal est compétent pour les transactions immobilières. Cette compétence revient au conseil communal en vertu de la clause de compétence générale énoncée à l'article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ceci sous l'approbation du ministre de l'Intérieur en vertu et dans les conditions de l'article 106.1° de la même loi. La compétence du collège des bourgmestre et échevins étant d'attribution et en l'absence de disposition légale expresse en faveur de celui-ci, les transactions immobilières lui échappent. Il appartient au conseil communal de se prononcer en faveur de l'exercice du droit de préemption ou d'y renoncer.

Il est important de noter que désormais la Cour administrative considère les décisions du conseil communal en matière de droit de préemption comme des actes détachables de la notification au notaire. Dès lors la décision proprement dite est soumise non seulement à la surveillance de la gestion communale exercée par le ministère de l'Intérieur, mais constitue aussi une décision administrative soumise au contrôle du juge dans le cadre d'un éventuel recours contentieux.

En tant qu'acte détachable, il ne fait par ailleurs plus aucun doute que la décision du conseil communal d'exercer le droit de préemption constitue une décision administrative individuelle de nature à faire grief qui tombe sous le champ d'application de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes (...).

Les communes devront donc veiller à respecter les compétences légales respectives du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et les formes prévues non seulement par la loi du 22 octobre 2008 précitée mais aussi celles résultant de la procédure administrative non-contentieuse afin d'éviter que les actes posés par les autorités communales dans l'exercice du droit de préemption risquent de se voir opposer un refus d'approbation par le ministre de l'Intérieur, le cas échéant ou d'être annulés par les juridictions administratives. Ainsi une décision du collège des bourgmestre et échevins d'exercer ou non le droit de préemption risque fort de ne pas être approuvée ou d'être annulée par le tribunal administratif, chaque fois pour incompétence de l'autorité préemptante. Dans ce cas, la commune aura définitivement perdu sa faculté de préempter alors que le délai pour l'exercer aura

inévitablement expiré à l'issue de la procédure contentieuse. Les procédures pour l'exécution correcte, par les administrations communales, des dispositions légales applicables en matière de droit de préemption peuvent paraître lourdes et soumises à des délais serrés, mais nécessaires pour la protection d'intérêts privés.

Le Gouvernement mettra prochainement à l'examen le dispositif légal actuellement en place. »

(1) CA 21 janvier 2020, n° 43240 du rôle

(2) Quelle que soit la décision du conseil communal, elle est nécessairement préalable à sa notification au notaire, celle-ci étant effectuée par le collège des bourgmestre et échevins en exécution de la délibération du conseil communal.

-----