

Luxembourg, le 25 avril 2024

Objet : Projet de loi n°8357¹ portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.
Projet de loi n°8358² portant modification de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.
Projet de loi n°8359³ portant sur la réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».
Projet de règlement grand-ducal⁴ portant modification du règlement grand-ducal du 13 octobre 2013 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre prévues par la loi relative au logement abordable. (6601BLE)

*Saisine : Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire
(7 mars 2024)*

Avis de la Chambre de Commerce

Trois projets de lois, ainsi qu'un projet de règlement grand-ducal, sont analysés dans cet avis, ayant chacun trait au logement abordable.

Le projet de loi n°8357 relative aux aides individuelles au logement (ci-après, le « Projet n°8357 ») a pour objet d'introduire des dispositions transitoires à la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement. En effet, les demandeurs qui étaient éligibles aux aides individuelles en vertu de l'ancienne législation (à savoir, la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement), se sont retrouvés confrontés à de nouvelles dispositions plus strictes introduites par la loi modifiée du 7 août 2023, les privant ainsi de ces aides.

Le projet de loi n°8358 relative au logement abordable (ci-après le « Projet n°8358 ») vise à apporter des modifications à la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, afin « *de prolonger les délais relatifs à la mise en œuvre du registre national des logements abordables* », ainsi qu'à abroger « *le régime transitoire du calcul des loyers, estimé trop complexe par les acteurs du terrain.* »

Le projet de loi n°8359 portant sur la réorganisation du Fonds du Logement (ci-après le « Projet n°8359 ») a pour objet de réorganiser l'établissement public nommé « Fonds du Logement ». Plus précisément, il vise « *à augmenter le plafond des prêts que le Fonds du Logement peut contracter sous la garantie de l'Etat.* »

Finalement, le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 13 octobre 2013 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre prévues par

¹ [Lien vers le projet de loi n°8357 sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers le projet de loi n°8358 sur le site de la Chambre des Députés](#)

³ [Lien vers le projet de loi n°8359 sur le site de la Chambre des Députés](#)

⁴ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

la loi relative au logement abordable (ci-après, le « Projet de règlement grand-ducal ») vise l'adaptation des montants des aides à la pierre du fait d'un changement de référence d'indice.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la rectification apportée par la Projet n°8357 à la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement, permettant de ne pas exclure des personnes initialement éligibles aux aides individuelles au logement.
- Elle approuve la suppression du régime transitoire du calcul des loyers, tout en maintenant une certaine sélectivité sociale, sous réserve d'une modification des dispositions à supprimer.
- Elle souscrit à l'augmentation du plafond des prêts que le Fonds du Logement peut obtenir sous garantie de l'Etat. Néanmoins, elle préconise l'intégration du secteur privé, afin de maintenir les travailleurs dans l'emploi et d'augmenter l'offre de logements sur le marché et s'interroge quant à l'impact financier.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les projets de loi, ainsi que le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Considérations générales

Concernant le Projet n°8357

La loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement, actuellement en vigueur, vise, selon l'exposé des motifs, une « *harmonisation et une certaine cohérence de différentes dispositions relatives aux aides individuelles au logement.* » Or, il a été constaté que certaines dispositions introduites concernant la prescription des demandes d'aides étaient devenues plus rigides pour des demandeurs qui auraient pourtant bénéficié de ces aides sous l'ancienne législation, abrogée depuis le 1^{er} septembre 2023. Pour éviter l'exclusion de certains demandeurs d'aides au logement, le Projet n°8357 a pour objet d'introduire des dispositions transitoires.

Ainsi, pour les actes de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) signés avant le 31 décembre 2023, la prescription pour la demande d'une prime d'accession à la propriété se fait à partir de la date du début de la première occupation, et ce de façon annuelle, alors que la législation actuellement en vigueur la prévoyait un an après la signature de l'acte notarié.

Une disposition similaire est également prévue pour tous les travaux d'amélioration achevés jusqu'au 31 décembre 2023 inclus. La période de validité des demandes pour l'obtention d'une prime d'amélioration est de deux ans à compter de la date d'achèvement, et non plus après la date d'émission des factures relatives aux travaux d'amélioration.

Ces dispositions permettent d'éviter que des demandes, déposées juste après l'achèvement des travaux ayant été retardés, soient rejetées « pour cause de prescription ».

La Chambre de Commerce approuve les modifications que le Projet n°8357 apporte au niveau de l'accès à la propriété et aux travaux d'améliorations afin d'éviter d'exclure certaines personnes éligibles aux aides. Elle ne peut que soutenir une harmonisation des procédures, afin de ne pas désavantager les demandeurs d'aide au logement.

Toutefois, elle est étonnée de lire que le Projet n°8357 n'a pas de répercussions sur le budget de l'Etat, selon la fiche financière, alors qu'il prévoit d'inclure plus de personnes pouvant bénéficier des aides. Par conséquent, la Chambre de Commerce s'interroge, si le projet de loi n'entraînerait pas de coûts supplémentaires au budget de l'Etat.

Concernant le Projet n°8358

Le Projet n°8358, vise principalement à prolonger les délais quant à la mise en œuvre du registre national des logements abordables (RENLA). De plus, il a pour objet d'abroger le régime transitoire du calcul des loyers, car les acteurs du terrain le jugent trop complexe.

L'**article 1** du Projet n°8358 prévoit d'abroger entièrement la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, à l'exception de l'article 14*octies*. L'abrogation de ladite loi n'a jamais été complète en raison des différentes dates d'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles et de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Pour répondre aux contraintes de nature très différentes (ressources humaines, administratives, financières ou autres), tout comme une complexité d'utilisation des outils informatiques rencontrés par les bailleurs sociaux lors du calcul des loyers, la suppression du régime transitoire du calcul des loyers est désormais prévue par l'**article 2**. Cet article mentionne également le fait que l'abrogation du régime transitoire du calcul des loyers sera socialement sélectif. La Chambre de Commerce se réjouit qu'une telle sélectivité soit appliquée et que les aides soient destinées aux ménages les plus vulnérables. Cette sélectivité permet, par conséquent, de sauvegarder l'efficacité globale des aides et évite un subventionnement général de la demande, qui pourrait conduire à un dopage des prix immobiliers. Pour rappel, le loyer abordable est calculé en appliquant au revenu net disponible mensuel, le taux d'effort qui est plafonné à 35%. D'après le Ministère du Logement, cela permet aux personnes concernées de disposer des ressources nécessaires pour mener une vie jugée décente. Le loyer est désormais adapté aux capacités financières d'un ménage. Si les revenus de ce dernier augmentent, le loyer sera revu à la hausse.

Par ailleurs, le Projet n°8358 a également pour objet de prolonger les délais de la transmission des listes des candidats-locataires et des bailleurs sociaux au registre national des logements abordables de 12 mois supplémentaires, portant la date limite au 30 septembre 2025. Suivant la même motivation de complexités et contraintes remontées par les bailleurs et promoteurs sociaux, le délai pour inscrire les logements affectés à la location au registre national des logements abordables est également prolongé avec une échéance prévue pour le 31 décembre 2025. Quant aux logements destinés à la vente, la date limite pour les inscrire au registre national des logements abordables est prolongée jusqu'au 31 décembre 2030.

La Chambre de Commerce est en faveur de toute facilitation quant au logement abordable. Par conséquent, elle est en faveur des simplifications proposées par ce projet de loi.

Concernant le Projet de loi n°8359

Le Fonds du Logement est un établissement public qui a été créé suite à la loi du 25 février 1979 telle que modifiée par la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement », et qui jouit d'une autonomie financière et administrative. L'établissement est placé sous l'autorité du Ministre ayant le logement dans ses attributions. Ses principales missions consistent à louer et à vendre, ou un mix des deux, via des baux emphytéotiques, des logements à des personnes physiques telles que définies par la loi modifiée du 25 février 1979, sans réaliser de bénéfice.

Afin de pouvoir financer la réalisation de ses projets, le Fonds du Logement peut contracter des crédits sous la garantie de l'Etat. L'article 24 de la loi modifiée du 24 avril 2017, prévoit, depuis 2021, que le montant des prêts soit plafonné à 135 millions d'euros. Le Fonds du Logement a contracté plusieurs crédits au cours des dernières années en vue de financer ses projets. A la date du 31 décembre 2022, le solde atteignait 72.729.990,02 euros, avec une garantie d'Etat de 105 millions d'euros.

Par ailleurs, le Fonds du Logement constate deux choses concernant le besoin de financement. D'un côté, il note que lors des cinq dernières années, la dépendance financière envers les banques demeure très importante. De l'autre côté, le niveau de la croissance du besoin du fonds de roulement (BFR) a augmenté de 169% depuis 2019. L'engagement de la garantie d'Etat dans le total des crédits accordés par les établissements de crédits est également en hausse, passant d'un taux de 24,69% en 2019 à 57,78% en 2023. La garantie d'Etat devrait continuer à augmenter d'après le Plan de construction pluriannuel (PCP), car celui-ci prévoit des acquisitions de foncier, et un programme de rénovations du patrimoine lors des 5 prochaines années. Ainsi, selon l'exposé des motifs, les dépenses du Fonds du Logement vont inévitablement continuer leur progression à la hausse lors des trois prochaines années, avec une augmentation de 192%, passant de 141 à 228 millions d'euros par an. Le BFR continuera également à augmenter et devrait atteindre 194.630.693,27 euros en 2026, avant de baisser à 171.596.304,89 euros en 2028.

Par conséquent, la garantie étatique actuellement fixée à 135 millions d'euros ne sera plus suffisante en 2025 pour avoir accès à de nouveaux crédits permettant d'acquérir des projets en VEFA ou investir davantage dans d'autres projets de logements abordables. Pour cette raison, le Projet n°8359 envisage l'augmentation du plafond des prêts à 250 millions que le Fonds du Logement peut contracter sous forme de garantie d'Etat.

En raison des coûts élevés d'emprunt et de matériaux, la Chambre de Commerce peut approuver l'augmentation du plafond des prêts que le Fonds du Logement peut obtenir sous garantie de l'Etat. Elle estime que cette mesure pourra néanmoins aider efficacement à construire des logements supplémentaires au Luxembourg et à contribuer à maintenir le personnel du secteur de la construction dans l'emploi. Pour rappel, le Fonds du Logement n'a achevé, sur la période 2018-2022, que 91 logements par an, un chiffre très bas par rapport aux niveaux qui seraient théoriquement requis pour répondre à la demande de logements.

Toutefois, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'affirmation de la fiche financière du Projet de loi sous avis que les modifications apportées n'ont pas de répercussions sur le budget de l'Etat. Elle se demande, si compte tenu de l'augmentation du plafond des prêts que le Fonds du Logement peut contracter sous la garantie d'Etat, passant de 135 à 250 millions d'euros, un impact potentiel sur le budget de l'Etat ne devrait pas être chiffré.

La Chambre de Commerce souhaite ajouter que le secteur privé pourrait fournir, sous les mêmes conditions que les bailleurs sociaux, un travail rapide et efficace. Il est donc essentiel d'impliquer les acteurs privés dans la construction de logements abordables pour maintenir

lestravailleurs dans l'emploi et pour contribuer à atteindre le niveau de logements nécessaire fixé à 6.000 unités par an, tel qu'annoncé par le Premier ministre Luc Frieden lors de la Table ronde « Logementsdësch » du 22 février 2024.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite insister sur cette position déjà évoquée lors d'un précédent avis.⁵ Afin d'intégrer les professionnels du secteur privé dans la création de logements abordables, idéalement aux mêmes conditions que les promoteurs sans but lucratif, la Chambre de Commerce propose que cette intégration se fasse à travers une distinction entre « **logement abordable** » et « **logement social** ». Le logement social serait destiné aux personnes qui auraient des besoins plus prononcés en matière d'accompagnement social. Le logement abordable, quant à lui, aurait une autre clientèle cible, à savoir des ménages à revenu modeste, mais qui n'ont pas besoin d'un accompagnement social. Les acteurs du secteur privé seraient donc impliqués dans le cadre du modèle « logement abordable », tandis que les promoteurs sociaux dans celui du modèle du logement social.

Concernant le Projet de règlement grand-ducal

La Chambre de Commerce constate que le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'adapter les montants des aides à la pierre en raison d'un changement de référence d'indice.

L'article 1^{er} du Projet de règlement grand-ducal prévoit que l'acquéreur d'un logement abordable ou à coût modéré, ou bien ses ayants droit, payent une redevance d'emphytéose annuelle. Selon le commentaire de l'article 1, sous l'ancienne réglementation, le calcul de cette redevance se faisait sur la base de l'indice des prix à la consommation, tandis que sous la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, le système est modifié en faveur de l'échelle mobile des salaires, qui est désormais pris comme référence pour ce calcul. En raison de ce changement, les redevances applicables en octobre 2023 auraient augmenté par rapport à celles applicables en septembre 2023 (bien que le commentaire de l'article 1 mentionne une baisse, ce qui semble toutefois être une simple erreur de la part des auteurs). Ainsi, les redevances annuelles d'emphytéose pour un appartement passent de 232 à 269 euros et de 428 à 497 euros pour une maison, selon l'article 1.

La Chambre de Commerce soulève toutefois le manque de clarté du commentaire de l'article 1 du Projet de règlement grand-ducal sous avis.

Premièrement, comme mentionné plus haut, les redevances d'emphytéose devraient avoir « augmenté » et non « baissé » par rapport à celles applicables en septembre 2023.

Deuxièmement, le changement d'indice de l'indice des prix à la consommation en faveur de l'échelle mobile des salaires ne devrait pas entraîner d'augmentation différente. Elle s'interroge donc sur la formulation choisie. Les explications apportées par le commentaire de l'article 1 ne permettent pas à la Chambre de Commerce de comprendre comment le changement d'indice susmentionné peut entraîner une hausse des redevances annuelles d'emphytéose. Elle aurait ainsi souhaité de plus amples explications à ce sujet.

De manière générale, la Chambre de Commerce tient à rappeler sa position quant au système actuel d'indexation automatique et intégrale des salaires. Elle estime, en effet, que celui-ci est préjudiciable pour les entreprises en l'état, puisque les salaires évoluent selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation et non parallèlement à l'évolution de la productivité. C'est donc une remise en question fondamentale du système d'indexation en vigueur qui doit être réalisée. La

⁵ [Lien vers l'avis 5975RMX sur le site de la Chambre de Commerce](#)

Chambre de Commerce propose, pour rappel, une réforme du système d'indexation, selon 3 piliers cumulatifs, qui sont les trois piliers du développement durable :

- 1^{er} pilier, le pilier économique : une seule indexation maximum par an ;
- 2^{ème} pilier, le pilier social : une indexation intégrale jusque 1,5 fois le revenu mensuel médian, ensuite une indexation plafonnée applicable jusqu'à 4 fois ce revenu médian, et finalement une indexation dégressive à partir de ce seuil (et absence d'indexation dès 5 fois le revenu médian) ;
- 3^{ème} pilier, le pilier environnemental : une indexation basée sur un panier durable.

Enfin, la Chambre de Commerce estime que l'indice des prix à la consommation national (IPCN), dont l'évolution est à la base de l'indexation automatique, devrait être établi hors taxes et accises, dans la mesure où l'inclusion de ces éléments dans le prix, couplé au mécanisme de l'indexation, transforme un impôt sur la consommation en un impôt sur la production.

Commentaire des articles

Concernant l'article unique du Projet n°8357

La Chambre de Commerce constate que le Projet n°8357 ne comporte qu'un seul article. Par conséquent, il conviendrait de remplacer les termes « Art.1^{er} » par « Article unique »

Par ailleurs, il y a lieu de modifier le terme suivant au point 1° de l'article. La Chambre de Commerce propose de modifier comme suit (suppressions en barré, ajouts en gras) :

*« A l'alinéa 1^{er}, après la 4^{ème} **première** phrase est insérée une nouvelle phrase libellée comme suit : « Par dérogation, pour les actes authentiques en relation avec une vente en état futur d'achèvement signés jusqu'au 31 décembre 2023, les demandes en obtention d'une prime d'accession à la propriété se prescrivent par un an à partir de la date du début de la première occupation ; »*

Concernant l'article 2 du Projet n°8358

L'article 2 du Projet n°8358 a pour objet de supprimer les alinéas 2 à 7 de l'article 88 de la loi du 7 août 2023, en vue d'abroger le régime transitoire du calcul des loyers. La Chambre de Commerce relève, après examen du texte coordonné, que l'abrogation du calcul des loyers n'est prévue qu'à partir du troisième alinéa de l'article 88. Le deuxième alinéa de l'article 2, quant à lui, est relatif à la révision du loyer prévu par l'article 62 de loi du 7 août 2023. La Chambre de Commerce invite les auteurs à modifier l'article comme suit (suppressions en barré, ajouts en gras) :

“A l'article 88 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, les alinéas 2-3 à 7 sont supprimés.”

Concernant l'article unique du Projet n°8359

La Chambre de Commerce remarque que le Projet n°8359 ne contient qu'un seul article, de sorte qu'elle propose aux auteurs de remplacer les termes « Art. 1^{er} » par « Article unique »

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les trois projets de loi, ainsi que le règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

BLE/DJI