

N° 6542¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant:**

- a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
- b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti;
- c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE
DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

(18.6.2015)

Par dépêche du 11 mai 2015, Madame le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Les deux projets initiaux avaient été adoptés en 2013 par le gouvernement de l'époque. Alors que le projet de loi avait été soumis à la Chambre pour avis (celle-ci ayant émis le 17 mai 2013 son avis n° A-2547 sur le sujet), le projet de règlement grand-ducal ne l'avait pas été, ce qui ne l'empêche pourtant pas de profiter de la présente occasion pour prendre position sur les deux textes, tels qu'amendés par le gouvernement actuellement en fonction.

Le projet de loi amendé prévoit le droit à une subvention de loyer pour les ménages à faible revenu, locataires d'un „logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 33% de leur revenu net disponible“.

Selon le texte, „la subvention de loyer est calculée en fonction d'un loyer de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage et défini selon les besoins théoriques optimaux par type de ménage sur le territoire national“. Elle est plafonnée en fonction de la composition du ménage, mais ne peut dépasser 300 euros par mois.

Comme son intitulé l'indique, le projet de règlement grand-ducal fixe – en exécution de l'alinéa 2 du paragraphe (4) du nouvel article 14quinquies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (disposition introduite par l'article 1er du projet de loi amendé) – les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer.

Les textes amendés soumis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.

*

REMARQUES D'ORDRE GENERAL

Par sa politique et ses programmes en matière de logement, le gouvernement luxembourgeois entend respecter le concept de „l'accès au logement“ de la Déclaration de Vancouver, adoptée en 1976 par la

Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, par laquelle les parties prenantes ont déclaré que *„disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental de l'homme et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte que tous leurs ressortissants puissent exercer ce droit, en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées de la population en instituant des programmes qui encouragent l'initiative personnelle et l'action collective“*.

Or, les obligations découlant de la déclaration précitée de l'ONU ne sont pas remplies pour une couche de la population de plus en plus large et pour un grand nombre de ménages souffrant d'une surcharge du coût du logement (la Chambre renvoie à ce sujet également à l'avis du 28 octobre 2013 du Conseil économique et social sur l'accès à un logement abordable).

La politique du logement de l'Etat luxembourgeois entend remédier à la pénurie de logements abordables par le biais d'aides publiques en faveur de la promotion d'habitations à coût modéré, ainsi que par des aides individuelles allouées principalement aux acquéreurs d'un logement et, dans une mesure beaucoup moindre, aux locataires. Le parc locatif subventionné à coût modéré reste fort limité et largement au-dessous des besoins.

Les projets sous avis n'apportent évidemment pas de solution au problème général en matière de logement au Grand-Duché, mais ils répondent, pour le moins, à l'obligation de l'Etat d'aider directement les couches les plus défavorisées de la population – ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver, même si le montant des subventions reste modeste par rapport à la flambée des loyers et des charges locatives.

Lors d'une conférence de presse du 6 mai 2015, le Secrétaire d'Etat au Logement a annoncé qu'environ 19.000 ménages à faible revenu, supportant un loyer supérieur à 33% de leur revenu net disponible, rempliraient les critères pour pouvoir, au plus tôt à partir du 1er janvier 2016, bénéficier de la nouvelle subvention de loyer.

A ce sujet, la Chambre tient à réitérer la remarque qu'elle avait formulée dans son avis n° A-2547 du 17 mai 2013 sur le projet de loi initial n° 6542. En effet, si *„la Chambre des fonctionnaires et employés publics reconnaît le bien-fondé d'une subvention de loyer destinée à venir en aide aux ménages à revenus modestes, elle demande cependant que cette nouvelle prestation reste ciblée aux ménages qui en ont vraiment besoin“*.

Afin d'éviter tout risque d'abus, la Chambre rappelle qu'elle *„est d'avis que la subvention de loyer ne peut pas être accordée si le loyer n'est pas fixé en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation“*, l'Etat ne devant pas *„soutenir des situations où le loyer dépasse les limites prévues par la loi et se faire ainsi le complice d'une violation manifeste de mesures légales destinées à protéger le locataire“*.

Comme évoqué dans l'avis précité, il paraît en effet *„évident qu'une subvention de loyer ne peut être accordée que si les conditions de la législation sur le bail à loyer sont remplies. Si ces conditions, et plus particulièrement celles relatives à la fixation du loyer, ne sont pas applicables, il est à craindre que la subvention de loyer entraîne une augmentation des loyers et constitue finalement une surprime pour certains propriétaires insatiables et malhonnêtes“*.

De plus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'Etat devra éviter dans la mesure du possible de subventionner des logements surpeuplés ou indécents qui ne répondent pas aux conditions prévues par la loi précitée du 21 septembre 2006 ou aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location. Elle est consciente qu'il ne sera pas possible de contrôler les quelque 19.000 ménages susceptibles de bénéficier de la subvention de loyer, mais la future loi devrait pour le moins prévoir la possibilité pour le Ministère du Logement de faire des contrôles ou inspections des lieux et, en cas de défaillance, d'agir à l'encontre des bailleurs ou des demandeurs de subvention concernés.

*

EXAMEN DES PROJETS AMENDES

Les amendements sous avis ont principalement pour objet de suivre les recommandations exprimées par le Conseil d'Etat et par la Commission nationale pour la protection des données dans leurs avis respectifs du 18 juin 2013 (n° 50.126 sur le projet de loi initial et n° 50.127 sur le projet de règlement grand-ducal initial) et du 21 juillet 2014 (n° 339/2014 sur le projet de loi initial).

Mis à part quelques redressements d'ordre formel, les amendements visent surtout à remédier à certains problèmes qui auraient pu se poser avec l'application des dispositions des projets initiaux. Ainsi, le texte amendé du projet de règlement grand-ducal prévoit qu'une subvention de loyer ne peut pas être accordée à une personne qui donne en sous-location tout ou partie de son logement.

En outre, les textes amendés fixent dorénavant de manière précise les conditions, critères et modalités d'accès aux données à caractère personnel des demandeurs de la subvention de loyer.

Etant donné que les bénéficiaires du revenu minimal garanti et les bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées pourront également faire une demande pour obtenir une subvention de loyer, les projets amendés prévoient de supprimer les dispositions permettant à l'heure actuelle à ces personnes (dès lors qu'elles sont débitrices d'un loyer) de solliciter des majorations de revenu payées par le Fonds national de solidarité, ceci afin d'éviter un cumul entre ces majorations et la subvention de loyer.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'un certain nombre de ces modifications apportées par les amendements tiennent compte des observations et recommandations qu'elle avait formulées dans son avis n° A-2547 précité, ce qu'elle ne peut évidemment qu'approuver.

La Chambre se demande néanmoins si les auteurs des projets sont conscients que, dans certains cas, l'application des conditions d'octroi de la subvention de loyer prévues par le nouvel article 14quinquies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (disposition introduite par l'article 1er du projet de loi amendé), couplée avec la formule de calcul prévue par le futur règlement grand-ducal, est susceptible de créer des situations qui sont certainement contraires aux intentions qu'ils entendent poursuivre.

En effet, dans la pratique, des situations risquent de se présenter où des locataires qui paient un loyer inférieur au montant donnant droit à une subvention ont intérêt à demander à leur bailleur de majorer légèrement leur loyer afin qu'ils remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention.

Ainsi, un locataire, personne seule, ayant par exemple un revenu disponible équivalent au salaire social minimum net pour un travailleur non qualifié – soit 1.631,87 euros – et payant un loyer de 530 euros n'a pas droit à une subvention, puisque son „taux d'effort“ pour payer le loyer (32,48%) n'est pas supérieur aux 33% requis. Si le loyer est cependant, sur demande du locataire (!), porté à 580 euros par exemple (ce qui correspond à 35,54% de son revenu net disponible), ce dernier touche une subvention qui est de 124 euros en application de la formule de calcul et du montant plafond prévu par l'annexe III du projet de règlement grand-ducal. En fin de compte, en demandant à son bailleur de lui augmenter le loyer, le locataire dépense donc seulement $580 - 124 = 456$ euros par mois au lieu de 530 euros. On se trouve donc dans une situation d'abus, dans laquelle le locataire fait un gain de 74 euros par mois et le bailleur un tel de 50 euros par mois, le tout étant financé par l'Etat!

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à signaler qu'il est possible qu'un locataire remplisse les conditions pour l'octroi de la subvention prévues par le nouvel article 14quinquies précité, mais qu'il ne puisse pas en bénéficier en application de la formule de calcul prévue par le futur règlement grand-ducal, ceci en raison du montant de son revenu net disponible.

En effet, il en est ainsi dans le cas où les revenus nets disponibles d'un „ménage sans enfant“ et d'un „ménage avec un enfant“ correspondent aux montants maxima des „seuils de faible revenu“ définis à l'annexe I du projet de règlement grand-ducal amendé, problème que le tableau ci-après permet de visualiser plus concrètement.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Ménage avec un revenu équivalent au seuil de faible revenu</i>	<i>Loyer de référence (annexe II du projet de règl. grand-ducal)</i>	<i>Loyer correspondant à un taux d'effort de 33% appliqué aux seuils de faible revenu</i>	<i>Subvention théorique = (2) - (3)</i>	<i>Plafond de la subvention (annexe III du projet de règl. grand-ducal)</i>	<i>Subvention effective</i>
Personne seule	715 €	583,44 €	131,56 €	124 €	124 € (plafond)
Ménage sans enfant	797 €	875,16 €	-78,16 €	124 €	0,00 €
Ménage avec 1 enfant	959 €	1.050,39 €	-91,39 €	149 €	0,00 €
Ménage avec 2 enfants	1.249 €	1.225,29 €	23,71 €	174 €	23,71 €
Ménage avec 3 enfants	1.463 €	1.400,52 €	62,48 €	199 €	62,48 €

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ménage avec un revenu équivalent au seuil de faible revenu	Loyer de référence (annexe II du projet de règl. grand-ducal)	Loyer correspondant à un taux d'effort de 33% appliqué aux seuils de faible revenu	Subvention théorique = (2) - (3)	Plafond de la subvention (annexe III du projet de règl. grand-ducal)	Subvention effective
Ménage avec 4 enfants	1.816 €	1.575,42 €	240,58 €	224 €	224 € (plafond)
Ménage avec 5 enfants	2.034 €	1.750,32 €	283,68 €	248 €	248 € (plafond)
Ménage avec 6 enfants	2.170 €	1.925,55 €	244,45 €	273 €	244,45 €

La rubrique (4) du tableau met en exergue que pour le „ménage sans enfant“ et pour le „ménage avec un enfant“ le loyer de référence est inférieur au loyer résultant de l'application du taux d'effort de 33% du revenu net disponible correspondant au seuil de faible revenu défini à l'annexe I précitée (le loyer de référence est donc inférieur au loyer résultant de l'application de la formule utilisée pour calculer la subvention), alors que pour les autres catégories de ménages c'est l'inverse.

Pour les deux catégories de ménages visées, le tableau démontre qu'il est donc parfaitement possible que, même si les conditions préliminaires prévues par le futur article 14quinquies – à savoir disposer d'un faible revenu et consacrer un taux d'effort supérieur à 33% du revenu net disponible au paiement du loyer – sont remplies pour pouvoir bénéficier d'une subvention de loyer, l'application de la formule de calcul de la subvention aboutisse à un résultat négatif, c'est-à-dire que les concernés n'aient pas droit à une subvention.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics doute que telle était l'intention des auteurs des projets. Elle recommande donc d'adapter les textes lui soumis afin de remédier aux problèmes exposés ci-avant.

De plus, la Chambre fait remarquer que, pour fixer le montant de la subvention de loyer, les projets ne tiennent pas compte du nombre d'adultes dont peut être composé un ménage.

En effet, selon l'article 1er du projet de règlement grand-ducal amendé, un „ménage“ est défini comme „une personne vivant seule ou un groupe de personnes habitant ou ayant l'intention d'habiter ensemble dans un logement locatif privé y compris le demandeur“.

Or, un „ménage avec un enfant“ peut par exemple être constitué d'un adulte élevant seul un enfant, mais également de deux, trois ou plus d'adultes avec un enfant. Il est évident qu'un ménage composé d'un adulte et d'un enfant n'a pas besoin d'un logement de la même taille que celui nécessaire pour un ménage de plusieurs adultes avec un enfant.

La même remarque peut être avancée pour toutes les catégories de ménages, l'annexe III du projet de règlement grand-ducal amendé fixant le montant maximal de la subvention pour tous les ménages en ne tenant compte que du nombre d'enfants à charge de ceux-ci, le nombre d'adultes n'étant pas pris en compte pour la détermination de la subvention octroyée.

Les projets devraient donc prévoir différentes hypothèses de composition d'un „ménage“, ce qui n'est pourtant pas le cas.

Finalement, la Chambre s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs des projets à fixer le plafond de la subvention pour un „ménage sans enfant“ au même niveau que celui d'une „personne seule“, soit 124 euros, alors qu'un „ménage“, même „sans enfant“, a généralement besoin d'un logement plus grand qu'une „personne seule“ et doit donc logiquement payer un loyer plus élevé.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il y a lieu de revoir les projets à la lumière des remarques qui précèdent, et ce n'est donc que sous la réserve de ces dernières qu'elle se déclare d'accord avec les textes amendés lui soumis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2015.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG