



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/30/2023

14 juin 2023

Logement abordable - amendements

relatif aux

Amendements gouvernementaux

au projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant

1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;

4° de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

Par lettre en date du 31 mars 2023, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle les amendements gouvernementaux sous rubrique.

L'objet des amendements gouvernementaux

1. Suite aux nombreux échanges avec les acteurs du terrain et avec le Conseil d'Etat depuis le dépôt du projet de loi n°7937 relative au logement abordable en décembre 2021, les auteurs du projet d'amendements gouvernementaux proposent plusieurs modifications importantes qui visent notamment :

- 1) Des précisions concernant les différentes catégories de logements abordables locatifs dont notamment la distinction entre « logements tous publics » et « logements dédiés » ;
- 2) L'introduction de deux modes distincts pour l'attribution des logements : « l'attribution universelle » et « l'attribution libre » ;
- 3) La révision du forfait de gestion du bailleur social ;
- 4) La prise en compte et la rémunération d'un apport de terrain via emphytéose pour la mise en œuvre d'un projet de logement abordable ;

Les commentaires de la Chambre des salariés

Concernant l'amendement 9 :

2. L'amendement 9 vise l'introduction de deux catégories de logements locatifs abordables distinctes, à savoir les **logements tous publics** et les **logements dédiés**.

3. Les logements tous publics sont destinés à tout type de public respectant les conditions pour devenir locataire à un bail abordable (dont notamment les conditions de revenus) et leur attribution se fait selon le modèle « attribution universelle » en passant par la liste prioritaire générée grâce au Registre national des logements abordables (RENLA).

4. Les logements dédiés sont destinés à des « populations spécifiques qui peuvent par exemple se distinguer par le fait que le bailleur social propose un accompagnement spécifique ou par leur équipement et qui sont de ce fait destinés à une population à besoins spécifiques. Il s'agit également de logements mis en œuvre par des promoteurs sociaux « spécifiques » (comme les sociétés coopératives ou les sociétés « patronales » créant des logements dédiés aux salariés) ».

5. L'attribution des logements dédiés se fait selon le modèle « attribution libre » ; Le bailleur social « ne doit pas passer par une liste de candidats-locataires prioritaires, mais peut directement choisir parmi les candidats du RENLA répondant aux critères spécifiques du logement à attribuer ».

En ce concerne les logements dédiés, le système distingue encore entre :

- 1° Les logements dédiés aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ;
- 2° Les logements dédiés aux étudiants ;
- 3° Les logements avec accompagnement social rapproché par le bailleur social ;
- 4° Les logements dédiés aux jeunes ;
- 5° Les logements dédiés aux personnes 60+ ;
- 6° Les logements dédiés aux membres d'une société coopérative ;
- 7° Les Logements dédiés aux salariés du promoteur social ou de son mandataire ;**
- 8° Les logements dédiés dits de réserve.

6. Si nous soutenons à priori la distinction entre logements tous publics et logements dédiés, nous sommes, pour plusieurs raisons, fort réticents à l'idée de rendre la promotion sociale (la création de logements abordables locatifs) et toutes les participations financières étatiques y relatives de facto accessibles à des personnes privées/morales à but lucratif (nouvel article 12, (2), 6° et 7°).

7. Premièrement, nous avons plusieurs questions concernant la création de logements abordables dédiés aux salariés du promoteur social ou de son mandataire respectivement en relation avec la définition d'une « société patronale », définition qui est absolument absente dans le projet d'amendements.

8. En effet, nous constatons que la majorité des entreprises ne sont pas éligibles pour les participations financières, étant donné que le rôle du promoteur social est limité aux promoteurs publics et aux promoteurs sans but de lucre (ASBL, SIS, etc.). Par conséquent, nous assumons que les entreprises privées à but de lucre doivent passer à travers une telle « société patronale » qui devrait prendre la forme d'une association ou fondation sans but lucratif respectivement d'une société d'impact sociétal. Dans ce contexte, nous demandons que ce modèle et son fonctionnement soient précisés et définis davantage dans le cadre du projet d'amendements.

9. Deuxièmement, nous craignons que les logements dédiés aux salariés soient utilisés en tant qu'avantage en nature pour exercer une pression à la baisse sur les salaires, avantage qui est d'ailleurs principalement financé par l'Etat. De ce fait, le régime risque non seulement d'avoir un effet baissier sur les salaires dans certains secteurs (et donc également sur les cotisations sociales respectivement les pensions futures des salariés), mais il risque également de créer un déséquilibre entre les entreprises qui ont les moyens et les opportunités pour investir dans le logement abordable (accès au foncier nécessaire, etc.) et celles qui ne les ont pas.

10. Dans ce contexte, étant donné qu'un logement dédié à un salarié est comparable à un logement de fonction et que le loyer abordable fortement subventionné constitue de facto un avantage en nature, nous nous demandons s'il est prévu de le considérer comme tel et de soumettre la partie subventionnée (par exemple : La différence entre le loyer abordable et le loyer demandé sur le marché privé pour un tel appartement) à l'impôt.

11. Troisièmement, nous nous demandons s'il incombe vraiment à l'Etat de financer des logements dont profitent, en première ligne, certaines entreprises privées privilégiées pour lesquelles lesdits logements constituent quand-même un atout conséquent lors du recrutement et qui gagnent ainsi en attractivité et compétitivité par rapport à leurs concurrents nationaux.

12. À nos yeux, les SIS patronales ne peuvent guère être considérées comme promoteurs sociaux sans but de lucre.

13. Finalement, nous sommes d'avis que la perte de l'accès au logement dédié dans le cas du licenciement respectivement du décès du salarié risque d'avoir des conséquences néfastes pour le salarié, sa famille respectivement ses ayants droit (nous traitons cette problématique dans le cadre de nos commentaires concernant les amendements 48 et 49).

Concernant l'amendement 10 :

14. Notre Chambre salue le point 2° de l'amendement 10 qui prévoit une majoration du plafond du montant de la couverture des frais exploitation du promoteur social.

15. Le point 6° de l'amendement 10 propose d'insérer un nouveau et dernier paragraphe à l'article 13 ayant la teneur suivante :

« (7) **La contribution financière du promoteur social** au capital investi pour un logement bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles au titre de la loi modifiée du 25 février 1979

concernant l'aide au logement, dont la rémunération se situe dans les limites prévues au paragraphe 4, **est ajustée par l'indice des coûts de la construction en fonction de son évolution entre la date de la convention relative aux aides à la construction d'ensembles visant ledit logement et la date de l'application du loyer abordable aux termes de la présente loi audit logement.** »

16. Dans ce contexte, nous nous demandons s'il ne serait pas plus cohérent de l'ajuster en fonction de l'indice du coût de la vie et de préciser qu'il s'agit de « la date de **la première** application du loyer abordable aux termes de la présente loi audit logement ».

Concernant l'amendement 13 :

17. L'amendement 13 propose un nouvel article 17 visant l'instauration de la possibilité de rémunérer un apport de terrains dans le cadre de la construction de logements abordables.

18. Le paragraphe (2) précise :

« Si un projet de logements dans le cadre de la location abordable est réalisé par un promoteur social sur un terrain qui lui appartient et pour lequel aucune participation financière étatique n'a été versée, ce promoteur social a droit à une rémunération du capital investi conformément à l'article 13, paragraphe (4), alinéa 1er et dans les limites des coûts éligibles conformément à l'article 14. »

19. Si notre Chambre ne rejette pas intégralement cette approche, nous tenons quand-même à remarquer qu'il faudrait opter pour une approche plus nuancée. En fait, il y a certains promoteurs sociaux qui détiennent du foncier constructible depuis des décennies sans dettes en cours. Si lesdits promoteurs sociaux (p.ex. le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ou encore les communautés religieuses bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat) veulent s'engager dans la construction de logements abordables, ils peuvent évidemment profiter des participations financières à la construction de logements. Toutefois, nous ne voyons aucune raison pour leur garantir également un rendement annuel sur la valeur de leur patrimoine foncier pendant une durée de 40 ans, patrimoine qu'ils peuvent d'ailleurs garder pendant tout la durée de la convention et dont ils peuvent disposer librement après la fin de la convention.

20. Dans ce cas, il vaudrait mieux de mobiliser tout simplement les moyens financiers pour acquérir le terrain en tant que main publique afin d'augmenter la réserve foncière de l'Etat et/ou d'y construire des logements publics durablement abordables.

21. Le paragraphe (3) vise d'instaurer la possibilité « de tenir compte de terrains en possession d'acteurs **qui ne sont pas éligibles au régime des aides à la pierre, mais qui pourront apporter ces terrains à un projet de logement abordable locatif via emphytéose** ».

22. Ces propriétaires peuvent mettre leurs terrains à la disposition (durée minimale de l'emphytéose de 50 ans) d'un promoteur social éligible au régime des aides à la pierre. Dans ce cas, le promoteur social a droit à une rémunération pour le terrain dont il est emphytéote, **rémunération qui peut être reversée en partie ou en total par le promoteur social au propriétaire du terrain.**

23. Il est évident que ce nouvel paragraphe vise notamment la construction de logements dédiés aux salariés. En effet, une entreprise détenant une réserve foncière pourrait apporter un terrain par emphytéose et y faire construire, à travers la SIS patronale, des logements pour ses salariés. Ainsi, ladite entreprise pourrait profiter de manière totalement démesurée à plusieurs niveaux :

- 1) Le propriétaire privé (p.ex. une entreprise) peut garder le terrain pendant toute la durée de l'emphytéose (50 ans) tout en ayant le droit d'en disposer librement par après et, pire encore, recevoir un rendement annuel financé par l'Etat (et donc les contribuables) ;
- 2) L'entreprise peut y faire construire, à travers la SIS patronale, des logements dédiés à ses salariés, logements qui sont d'ailleurs également financés en grande partie par l'Etat, et profiter d'un avantage important par rapport à ses concurrents nationaux ;

- 3) Après la fin de la convention, le propriétaire détient non seulement le foncier qu'il a rentabilisé grâce à la rémunération financée par l'Etat, mais il est maintenant également propriétaire des immeubles sis sur ce terrain, immeubles qui ont également été financés en grande partie par l'Etat.

24. Aux yeux de notre Chambre, une telle approche est inacceptable. Etant donné que les moyens budgétaires disponibles pour la promotion du logement abordable sont limités (les auteurs soulignent à plusieurs reprises dans le cadre du PDL que les participations financières ne sont versées « sous réserves des crédits budgétaires disponibles »), il serait à nos yeux largement plus efficace (notamment à moyen et à long terme) de les investir dans des logements abordables construits et gérés par la main publique, respectivement par des acteurs qui peuvent réellement être interprétés en tant qu'acteurs sans but lucratif ! Ce n'est pas pour rien que lesdits propriétaires privés ne sont pas éligibles au régime des aides à la pierre !

25. Notre Chambre rejette catégoriquement l'idée d'utiliser ces fonds pour garantir un rendement annuel à des propriétaires terriens privés ! Cette approche est, à nos yeux, en nette contradiction avec le principe d'une lutte soutenable contre la crise du logement car elle ne garantit en aucun cas la création d'un parc locatif durablement abordable ! Afin de garantir que les logements subventionnés restent durablement abordables, il faudrait du moins prévoir dans la convention que l'Etat (respectivement le Fonds du logement ou la commune concernée) ait le droit d'acheter les logements et le foncier subventionnés à la fin de la durée de la convention à un prix préfixé !

Concernant l'amendement 29 :

26. La Chambre des salariés salue le point 2° de l'amendement 29 visant la hausse du plafond du forfait de gestion de 150 à 290 euros par logement par mois (le montant correspond à la valeur 881,15 de l'indice semestriel des prix de la construction) qui est prévu pour compenser les frais de gestions de logements abordables du bailleur social.

Concernant l'amendement 38 :

27. Selon l'article 55, paragraphe (1), 2°, les logements abordables (dont également les logements dédiés) sont seulement accessibles aux candidats-locataires dont « *aucun des membres de la communauté domestique du demandeur-locataire n'est ni propriétaire, ni usufruitier, ni emphytéote, ni bénéficiaire d'un droit d'habitation, de plus d'un tiers indivis, d'un autre logement au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger* ».

28. Toutefois, l'amendement 38 propose d'insérer un nouvel article 54 qui prévoit une dérogation à cette condition pour les logements dédiés aux personnes 60+ qui « *peuvent être attribués à des personnes 60+ propriétaires d'un logement non adapté à leurs besoins, à condition qu'elles soumettent ce logement au régime de la gestion locative sociale.* »

29. Notre Chambre salue cette dérogation étant donné qu'elle permet que le bien reste disponible à la personne âgée respectivement à sa famille et peut être récupéré en cas de besoin personnel. Toutefois, nous nous demandons s'il est nécessaire de lui accorder également les avantages fiscaux en relation avec le régime de la GLS. En fait, les personnes concernées profitent dans ce cas d'aides/de faveurs financières étatiques d'envergure à deux niveaux ; Elles peuvent intégrer un logement subventionné tout en profitant des avantages fiscaux (une exonération de 75% sur les revenus locatifs) de la GLS.

30. Nous sommes d'avis qu'il faudrait éviter ce phénomène et imposer intégralement le loyer qui résulte de la mise en location à travers le régime de la GSL (seulement dans ce cas).

31. Ainsi, on compenserait en fait l'accès à un logement abordable subventionné pour la personne 60+ à travers la mise à disposition d'un logement abordable à un autre ménage en besoin (hors compensation).

32. De plus, nous proposons d'élargir la définition d'un « logement non adapté ». En effet, l'amendement 38 propose la définition suivante :

« Est un logement non adapté à des personnes 60+ un logement comportant une chambre à coucher supplémentaire au nombre de membres de la communauté domestique des personnes âgées. »

33. Nous sommes d'avis qu'il existe certaines autres caractéristiques qui pourraient rendre un logement « non adapté » à des personnes âgées. Nous pensons notamment à des barrières physiques qui peuvent poser des problèmes dans le quotidien (escaliers, etc.) et nous demandons, par conséquent, que la définition soit affinée davantage.

Concernant les amendements 48 et 49 :

34. Les amendements 48 et 49 proposent des délais après lesquels un salarié respectivement ses ayants droit se trouvent déchu de tout titre d'occupation du logement dédié au salarié en cas de fin du contrat de travail (hors licenciement pour raisons économiques) ou du décès du salarié.

35. En effet, l'amendement 48 vise, entre autres, d'insérer à l'article 69 nouveau (ancien article 70) un alinéa libellé comme suit :

*« **Le contrat de bail d'un logement dédié pour les salariés peut être résilié avec effet à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la fin du contrat de travail, si l'employeur a besoin du logement pour un autre salarié et si le salarié n'a pas été licencié pour raisons économiques. Le locataire se trouve alors déchu de tout titre d'occupation du logement.** »*

36. En outre, l'amendement 49 propose d'insérer à l'article 70 nouveau (ancien article 71) du PDL un alinéa libellé comme suit :

*« **Si en cours de bail, le locataire d'un logement dédié aux salariés décède, le bail abordable est résilié et les ayants droit du locataire se trouvent déchu de tout titre d'occupation du logement à l'expiration d'un délai de neuf mois à compter du décès.** »*

37. En dehors du fait que notre Chambre est, de manière générale, plutôt réticente au modèle actuellement proposé en matière de logements dédiés aux salariés, nous tenons à souligner que le licenciement ou le décès du salarié ne devrait dans aucun cas avoir comme conséquence que le salarié respectivement ses ayants droit, qui souffrent de toute façon déjà d'une situation précaire (perte de l'emploi respectivement décès d'un membre de la famille), se retrouvent également à la rue. Dans ce contexte, nous tenons à souligner que les logements dédiés aux salariés seront financés majoritairement par l'Etat et non par l'entreprise en question ! En pleine crise du logement et sur un marché locatif sous forte pression, il est absolument inacceptable qu'une famille en situation de précarité soit déchue de tout titre d'occupation d'un logement qui a été financé en grande partie par la main publique. En fait, une telle approche serait en nette contradiction avec les principes de base du bail abordable.

38. Par conséquent, nous demandons que les auteurs prévoient soit des délais plus importants soit que le salarié respectivement ses ayants droit soient traités prioritairement lors de l'attribution de logements tous publics.

Conclusion

39. En conclusion, si notre Chambre soutient certaines propositions dont, entre autres, la distinction entre logements tous publics et logements dédiés ainsi que la hausse du plafond du forfait de gestion,

nous tenons à souligner que nous sommes très réticents à l'idée d'élargir l'accès aux participations financières de facto à des acteurs à but lucratif (dont notamment à travers les logements dédiés aux salariés) et que nous refusons catégoriquement le modèle proposé par les auteurs, qui risque non seulement d'avoir un effet baissier sur les salaires dans certains secteurs (et donc également sur les cotisations sociales respectivement les pensions futures des salariés), mais qui pourrait également créer un déséquilibre entre les entreprises qui ont les moyens et les opportunités pour investir dans le logement abordable (accès au foncier nécessaire, etc.) et celles qui ne les ont pas. De plus, nous nous demandons s'il incombe vraiment à l'Etat de financer des logements dont profitent, en première ligne, certaines entreprises privées privilégiées pour lesquelles lesdits logements constituent quand-même un atout conséquent lors du recrutement et qui gagnent ainsi en attractivité et compétitivité par rapport à leurs concurrents nationaux. **De ce fait, les SIS patronales ne peuvent guère être considérées comme promoteurs sociaux sans but de lucre.**

40. De plus, nous rejetons l'idée de garantir un rendement annuel, financé par l'Etat, à des acteurs privés qui apportent un terrain à un projet de logement locatif abordable, mais qui ne sont pas éligibles au régime d'aides à la pierre. En effet, étant donné que les moyens budgétaires disponibles pour la promotion du logement abordable sont limités, il serait à nos yeux largement plus efficace (notamment à moyen et à long terme) de les investir dans des logements abordables construits et gérés par la main publique, respectivement par des acteurs qui peuvent réellement être interprétés en tant qu'acteurs sans but lucratif !

41. En outre, au vu du modèle proposé, ni le subventionnement de logements dédiés aux salariés ni la rémunération d'apports de terrains via emphytéose à des projets de logement abordable par des acteurs privés qui ne sont pas éligibles aux aides à la pierre garantiraient la constitution d'un parc résidentiel locatif durablement abordable. Tout au contraire, en raison de la durée limitée de la convention, nous risquons de ne faire que repousser la crise du logement à plus tard. Par conséquent, **nous sommes d'avis que la participation financière à la construction de logements abordables dédiés aux salariés respectivement la rémunération d'apports de terrains à des projets de logement abordable par des acteurs qui ne sont pas éligibles aux aides à la pierre devraient être conçues de manière à garantir que les logements restent abordables au-delà de la durée de la convention.** Ainsi, on pourrait par exemple prévoir dans la convention que l'Etat (respectivement le Fonds du logement ou la commune concernée) ait le droit d'acheter, à la fin de la durée de la convention, le terrain et les logements à un prix préfixé.

Luxembourg, le 14 juin 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.