



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

18 octobre 2010

AVIS I/60/2010

relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

..... AVIS

Par lettre du 24 juin 2010, Monsieur Marco Schank, ministre du Logement, a soumis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Ce projet de règlement grand-ducal a pour objet d'adapter la réglementation relative aux aides individuelles au logement pour tenir compte des lacunes constatées en pratique, ainsi que des évolutions sociodémographiques.

2. Il modifie et abroge en particulier le règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après loi du 25 février 1979).

Par ailleurs, il regroupe dans un seul règlement les différents règlements applicables en matière d'aides individuelles au logement.

Ainsi, le présent projet de règlement grand-ducal regroupe toutes les mesures d'exécution des différents aides au logement préexistantes, qui avaient été instituées par les règlements grand-ducaux suivants :

- le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi du 25 février 1979 ;
- le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives à la garantie de l'Etat prévue par la loi du 25 février 1979 ;
- le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives à la participation de l'Etat aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées physiques prévues par la loi du 25 février 1979 ;
- le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 ;
- le règlement grand-ducal du 17 juin 1991 fixant les dispositions relatives au bénéfice de la bonification d'intérêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement prévue par l'article 14bis de la loi modifiée du 25 février 1979 ;
- le règlement grand-ducal du 22 mars 2004 fixant les modalités d'exécution de l'aide d'épargne-logement généralisée prévue par l'article 14ter de la loi modifiée du 25 février 1979.

Ces règlements sont abrogés.

3. Ce regroupement des différentes aides individuelles au logement et de leurs conditions d'attribution dans un seul règlement a été suggéré par l'Ombudsman dans son rapport d'activité 2007/2008.

La Chambre des salariés salue l'introduction d'un règlement unique permettant à toute personne intéressée de n'avoir à lire qu'un seul document pour connaître le panel des différentes aides au logement existantes susceptibles de lui être octroyées.

4. Cependant, la CSL estime qu'il eût été utile de profiter de ce projet de règlement grand-ducal pour adapter les différentes aides sur base d'un bilan de leur efficacité. Déjà en 2007, dans son avis XVIII 21/2007 relatif au projet de loi ayant introduit le pacte logement, la Chambre des salariés avait pointé du doigt la nécessité de réajuster les aides existantes en les comparant aux

besoins afin de supprimer ou modifier celles qui ne produisent aucun résultat positif et à l'inverse encourager davantage celles qui remplissent avec succès leur dessein.

Pour une telle opération, il est nécessaire de mener une étude d'envergure. Cette étude aurait certes un coût, mais elle permettrait une économie certaine par une meilleure rentabilisation de ces aides.

5. Il est en outre indispensable d'améliorer sensiblement les statistiques foncières par une saisie complète et un traitement adéquat de toutes les données disponibles auprès des acteurs impliqués y compris les notaires. Les données rassemblées par l'Observatoire de l'habitat, sur base d'annonces immobilières publiées, devraient être évaluées de manière à déterminer leur contenu informationnel par rapport aux données administratives centralisées par le STATEC.

Une telle démarche, si elle aboutissait à un indicateur validé, pourrait pallier provisoirement l'insuffisance des statistiques foncières officielles.

S'il est vrai que les recensements décennaux de la population fournissent certaines informations sur l'inventaire global des logements existants, ces indications sont toutefois incomplètes et fournies avec une périodicité trop faible, le dernier recensement datant de 2001.

6. Après ces remarques liminaires, le présent avis analyse les différents articles du projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

1. Les définitions essentielles (Article 1er du projet de règlement grand-ducal)

7. Le projet de règlement grand-ducal commence par définir certaines notions et concepts essentiels à l'application des règles légales.

8. La Chambre des salariés se félicite de l'introduction de ces définitions, qui faisaient défaut jusqu'alors, mais qui s'avèrent utiles pour éviter les erreurs d'interprétation.

1.1. Le logement

9. La notion de logement s'inspire de la définition utilisée par le STATEC lors du recensement de la population de 2001.

Pour que l'une des aides au logement puisse être accordée à un demandeur, elle doit viser un logement qui dispose d'une porte d'entrée avec accès vers l'extérieur, c'est-à-dire vers une rue, un chemin public ou privé, un escalier, un couloir d'une partie commune dans le cas d'une copropriété, une galerie, un jardin ou un terrain, de sorte que les habitants puissent y pénétrer et en sortir sans devoir traverser un local privé habité par une autre personne, respectivement sans devoir traverser un local commercial ou industriel.

Le logement doit également disposer d'un numéro cadastral distinctif. Ainsi, l'ensemble des personnes habitant dans un immeuble n'ayant qu'un seul numéro cadastral, c'est-à-dire où il n'existe pas de cadastre vertical et sans règlement de copropriété, ne pourra bénéficier que d'une seule aide au logement.

1.2. Le bénéficiaire

10. Le terme de « bénéficiaire » est maintenant défini, au vu des nombreux problèmes rencontrés en cas de remboursement d'une aide attribuée à plusieurs personnes bénéficiaires solidaires (p.ex. cas où une personne sort du logement et refuse de rembourser sa part des aides).

Par bénéficiaire, il faut entendre la ou les personnes qui ont signé la demande en obtention d'une aide au logement, et, le cas échéant, la ou les personnes ayant signé une déclaration de co-responsabilité en rapport avec un logement donné (est visé le cas où une personne qui n'a pas initialement signé la demande veut, par la suite, être prise en considération lors du calcul du montant de l'aide). Il s'agit donc de toutes les personnes qui s'engagent dans le cadre d'un dossier relatif à une aide au logement.

1.3. L'enfant à charge

11. Le projet de règlement grand-ducal précise que l'enfant à charge doit évidemment habiter et être déclaré au domicile du demandeur d'une aide au logement, puis que ce dernier doit percevoir les allocations familiales pour l'enfant en question.

12. La CSL tient à faire observer que la récente suppression des allocations à l'âge de 18 ans aura également des répercussions indirectes sur l'allocation des aides au logement, puisque du fait de cette suppression l'enfant de plus de 18 ans ne sera plus considéré comme enfant à charge. Certains ménages se verront donc considérés comme n'ayant aucun enfant à charge et l'aide au logement leur sera refusée voire retirée pour ceux qui en sont d'ores et déjà bénéficiaires.

La Chambre des salariés estime dès lors indispensable de remplacer la référence aux allocations familiales par la référence à la modération d'impôt pour enfant à charge.

2. Les conditions d'attribution

13. Le projet de règlement grand-ducal rassemble dans son chapitre premier les conditions communes pour l'obtention des aides concernées.

2.1. La résidence légale (Article 2 du projet de règlement grand-ducal)

14. Le demandeur doit prouver qu'il réside légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

15. Cette condition soulève la question de savoir si une aide au logement ne peut pas être attribuée lorsque l'acquisition ou la construction projetée vise une première résidence au Luxembourg. Une personne ayant sa résidence hors des frontières luxembourgeoises souhaitant s'installer au Luxembourg ne peut-elle pas bénéficier d'une aide ?

La Chambre des salariés souhaite que le projet de règlement grand-ducal apporte une réponse claire à cette question.

2.2. Le revenu (Article 3 du projet de règlement grand-ducal)

16. Le montant d'une aide au logement, à l'exception de la bonification d'intérêt, dépend du revenu imposable du demandeur.

Sont pris en compte les revenus de *toutes les personnes qui vivent avec le demandeur*, à l'exception des revenus suivants :

- les revenus des descendants (enfants, petits-enfants) du demandeur,
- les revenus des parents ou alliés du demandeur jusqu'au 2^{ème} degré inclusivement, soit les parents, les grands-parents, les frères et sœurs du demandeur,
- les prestations familiales,
- les rentes d'orphelin,
- les allocations pour personnes gravement handicapées,
- les prestations de l'assurance-dépendance.

16bis. Le projet de règlement grand-ducal propose de ne plus tenir compte d'une rente d'orphelin, de même que des prestations de l'assurance-dépendance.

17. **Au vu de toutes les exclusions énumérées ci-dessus, il semble que par « toute personne qui vit avec le demandeur dans le logement en question », il faille seulement entendre le conjoint ou le partenaire du demandeur, et non un ami que le demandeur héberge pour une certaine durée. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la CSL exige de remplacer cette appellation par une notion plus juridique et plus précise, telle que « toute personne domiciliée avec le demandeur ».**

18. Le revenu de référence correspond à une moyenne des revenus [continus] des trois dernières années d'imposition précédant la date du commencement des travaux de construction ou d'amélioration, respectivement de l'acte authentique documentant l'acquisition du logement. Une nouvelle disposition précise que toutes les périodes de stage (donc également les stages professionnels) ne sont plus prises en considération dans le calcul de cette moyenne.

2.3. La fortune (Article 4 du projet de règlement grand-ducal)

19. Depuis une loi du 23 décembre 2005, l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques a été abrogé. Il convient dès lors de biffer toute référence à cet impôt.

20. Le projet de règlement grand-ducal exclut le bénéfice des aides aux demandeurs ayant fait donation de leur fortune à un tiers ou si le financement du logement peut être réalisé entièrement par leurs propres moyens financiers.

Le commentaire des article précise que « *tel qu'il était opéré jusque maintenant, toute personne qui dispose de fonds propres suffisants pour financer un logement - et qui ne doit donc pas contracter un prêt immobilier auprès d'un établissement financier - ne bénéficiera pas d'une aide au logement de la part de l'État.* »

21. Il existe néanmoins des personnes, qui, notamment pour des raisons fiscales, contractent un prêt en vue de financer leur projet immobilier, quand bien même ils disposent d'un compte en banque bien approvisionné qui leur permettrait un autofinancement. Des raisons d'équité sociale légitiment l'exclusion de ces personnes du bénéfice des aides au logement.

La situation de fortune globale des demandeurs devrait donc être vérifiée autrement que par le fait de contracter un prêt immobilier ou non.

2.4. La situation de famille (Article 5 du projet de règlement grand-ducal)

22. Le montant d'une aide au logement ne varie pas seulement en fonction du revenu, mais également en fonction de la situation familiale. Par conséquent, l'aide au logement augmente avec le nombre des enfants qui habitent avec le demandeur dans le même logement. Le législateur a ainsi voulu concrétiser une politique plus favorable à l'égard des familles ayant des enfants à charge et nécessitant des logements plus spacieux.

23. Comme pour la prime de construction ou la prime d'acquisition, le demandeur pourra demander le recalcul du montant de la prime d'amélioration en cas de naissance d'un enfant dans l'année qui suit la date du commencement des travaux.

2.5. La performance énergétique des bâtiments d'habitation, de sécurité et de salubrité (Article 6 du projet de règlement grand-ducal)

24. Suite au nouveau règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, en cas de nouvelle construction, l'octroi de la prime à la construction est subordonné au respect des normes fixées par ledit règlement. En effet, ce règlement fixe des exigences pour les bâtiments d'habitation neufs, comme les bâtiments d'habitation existants qui font l'objet de travaux d'extension ou de modification, ce dans le but de promouvoir l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments d'habitation. Toute autorisation de bâtir initiale ou subséquente ne peut être accordée que si les dispositions du règlement du 30 novembre 2007 sont respectées.

25. Le fait que le projet de règlement grand-ducal subordonne l'octroi de la prime de construction au respect de ces mêmes conditions ne semble donc apporter aucune plus-value, si ce n'est que deux contrôles valent mieux qu'un, d'autant plus lorsqu'ils sont effectués par des autorités différentes.

26. L'octroi de la prime d'amélioration ne devrait-il pas, le cas échéant, également être soumis au respect des normes fixées par le règlement du 30 novembre 2007 en fonction de la nature des travaux réalisés?

2.6. La surface utile d'habitation¹ (Article 7 du projet de règlement grand-ducal)

27. Pour une maison unifamiliale, la SUH doit être de 65m² au moins et ne pas dépasser 140m² pour que son propriétaire puisse bénéficier d'une prime et /ou d'une subvention d'intérêt

¹ Est considérée comme surface utile d'habitation (SUH) la surface totale du logement mesurée à l'intérieur des murs extérieurs, y non compris caves, garages, greniers et, dans les immeubles en copropriété, tous les espaces communs.

28. Le présent projet modifie la SUH minimale des logements en copropriété divise pour tenir compte des changements sociodémographiques (diminution de la taille moyenne des ménages et des logements, augmentation du nombre des célibataires, hausse énorme des divorces), des besoins actuels en matière de logement (de plus en plus de personnes recherchent des logements de taille réduite) et des expériences pratiques au sein de la Commission en matière d'aides individuelles au logement. La SUH minimale est abaissée de 52 m² à 45 m² pour les logements en copropriété divise (appartements, studios). La SUH maximale reste fixée à 120 m².

29. La surface utile d'habitation (SUH) sera dorénavant augmentée de 20 m² - au lieu de 16 m² - pour tout enfant à charge, à partir du 3^{ème}. Il s'agit d'une mesure en faveur d'une meilleure qualité de vie des familles nombreuses.

30. Dans l'hypothèse où l'une des personnes prises en compte pour le calcul de la SUH quitte le logement avant l'écoulement du délai prescrit de 10 ans (voir point 2.7.), respectivement avant la fin de la période pendant laquelle une aide en intérêt est payée au bénéficiaire au-delà de ce délai de 10 ans (p.ex. décès d'un enfant ou parent, enfant majeur qui quitte le foyer, séparation ou divorce), il existe dorénavant la possibilité de demander au ministre du Logement une dispense de la condition de la SUH. La demande doit être motivée. En cas d'octroi d'une telle dispense, le bénéficiaire d'une aide en intérêt ne devra alors pas réduire la surface du logement pour obtenir une continuation de l'aide.

31. Vu les nombreux problèmes rencontrés dans la pratique par rapport aux surfaces à exclure de la SUH, la surface du logement pouvant être exclue pour « raison professionnelle » (p.ex. une personne qui veut voir exclue de la SUH une chambre de son logement qu'il prétend utiliser comme lieu de travail, indispensable pour l'exercice de sa profession) est maintenant limitée à 20 m², pour éviter des abus.

32. Parfois, les experts du Service des Aides au Logement chargés du contrôle de la SUH (p.ex. s'il y a indice de fraude ou si ces experts essaient de trouver avec le demandeur une solution en cas de dépassement minime de la SUH) se voient refuser l'accès au logement pour lequel une aide au logement est demandée ou régulièrement payée.

Pendant le délai prescrit de 10 ans (le cas échéant même après 10 ans, si une subvention d'intérêt est payée au-delà de cette période), une visite des lieux pour contrôler le respect de la condition de la SUH prescrite par la législation doit être possible. En cas de refus d'accès au logement, l'aide sera immédiatement refusée ou arrêtée, et l'aide indûment reçue de la part de l'Etat doit évidemment être restituée, avec les intérêts légaux.

2.7. Habitation principale et permanente pendant 10 ans (Article 8 du projet de règlement grand-ducal)

Principe = obligation sous peine de remboursement de l'aide

33. Le logement pour lequel une aide à la construction respectivement une aide à l'acquisition est accordée doit, sous peine de restitution de celle-ci, servir d'habitation principale et permanente au bénéficiaire pendant un délai d'au moins 10 ans après la date de l'acte authentique documentant l'acquisition de ce logement respectivement après la date du début de la première occupation en cas de nouvelle construction, ce sous peine de remboursement de l'aide accordée.

Si une subvention d'intérêt est payée au bénéficiaire postérieurement au délai de 10 ans, la condition de l'habitation principale et permanente doit être respectée aussi longtemps que cette aide est payée au bénéficiaire.

L'obligation de remboursement est déclenchée dans la mesure où le bénéficiaire (ou l'une des personnes bénéficiaires) d'une prime de construction/d'acquisition - avant l'expiration du délai de 10 ans - du ménage auquel le logement subventionné sert d'habitation principale et permanente.

34. Comme dans le passé, le ministre du Logement peut, sur demande motivée et sur avis de la Commission en matière d'aides individuelles au logement, accorder une dispense soit partielle, soit totale.

Le texte prévoit maintenant explicitement qu'une dispense est aussi possible pour des raisons de santé (p.ex. maladie grave d'un des bénéficiaires) ou pour des raisons familiales (p.ex. décès d'un époux ou d'un enfant) ou financières (p.ex. perte d'emploi, revenu minime, etc.).

En cas de décès du bénéficiaire, le ou les héritiers ne doivent plus rembourser sa part de l'aide qu'il avait obtenue.

35. En outre, il précise que toute aide indûment touchée (p.ex. à cause de fausses indications ou d'une omission de signaler au ministre un changement influençant le montant d'une aide au logement) doit être remboursée par le bénéficiaire, sans aucune possibilité de dispense.

36. Pour la prime d'amélioration, la condition de 10 ans ne doit pas être remplie, ceci afin d'encourager l'assainissement des logements anciens. Une amélioration/rénovation d'un logement est bénéfique tant pour l'ancien occupant que pour un nouveau propriétaire.

Cette condition de 10 ans ne s'applique pas non plus à la bonification d'intérêt.

37. Le texte prévoit une nouveauté : en cas de nouvelle construction ou d'acquisition d'un logement antérieurement habité, le bénéficiaire de l'aide doit habiter dans le logement au plus tard 3 ans après la date de la décision d'octroi de l'aide, sous peine de remboursement de l'aide également.

Le ministre dispose cependant de la possibilité d'accorder une dispense d'habitation après ce délai, en cas de demande motivée.

Dispense de la condition d'occupation (Article 9(2) du projet de règlement grand-ducal)

38. Une dispense de la condition d'occupation est déjà actuellement possible, en cas de force majeure.

39. Le projet de règlement grand-ducal pose les hypothèses dans lesquelles une dispense de la condition d'occupation pour une durée maximale de 2 ans peut être accordée par le ministre, sur avis de la commission, dans les cas suivants d'inoccupation temporaire du logement par le bénéficiaire :

- départ à l'étranger pour raison professionnelle;
- lorsque le bénéficiaire sort de son logement pour vivre chez sa copine respectivement son copain;
- transformation ou rénovation substantielle du logement nécessitant le départ du bénéficiaire pendant les travaux.

Le présent projet oblige le bénéficiaire à introduire la demande de dispense avant son départ.

Pendant la période dispensée, aucune aide n'est due, sauf dans le dernier cas.

40. La formulation employée « pour vivre chez sa copine respectivement son copain » est assez maladroite et mérite d'être rectifiée.

41. Le commentaire des articles cite les trois hypothèses de dispense posées par l'article 9 comme exemples, alors que l'article semble fixer une liste exhaustive. Il y a lieu de corriger cette contradiction, dans un souci de sécurité juridique.

Intérêts légaux applicables au montant de l'aide à rembourser (Article 11 du projet de règlement grand-ducal)

42. Si le remboursement de l'aide est exigé, celle-ci est restituée au Trésor avec les intérêts au taux légal à partir du jour où elle avait été octroyée. Le taux légal à appliquer est celui en vigueur à la date de la décision de remboursement de l'aide.

43. Si la CSL peut comprendre que l'aide est à rembourser en intégralité, l'ajout des intérêts légaux à partir du jour de son octroi - hormis dans l'hypothèse d'une aide indûment touchée (p.ex. à cause de fausses indications ou d'une omission de signaler au ministre un changement influençant le montant d'une aide au logement) - lui semble excessif.

2.8. Deuxième aide – cumul des aides (Article 10 du projet de règlement grand-ducal)

44. Le projet de règlement grand-ducal regroupe dans un même article les dispositions existantes sur le cumul (ou non) des aides, sans en modifier le contenu.

La même aide une seule fois

45. La prime de construction, la prime d'acquisition, la prime d'épargne, le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil, la participation aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées physiques, la subvention d'intérêt et la bonification d'intérêt ne peuvent chacune être accordées qu'une seule fois dans le chef d'une personne bénéficiaire.

46. Chaque personne qui a été bénéficiaire d'une de ces aides ne peut obtenir une aide pour un autre logement que si sa part dans la première aide a été entièrement remboursée.

Par conséquent, en cas de ménage recomposé, c'est-à-dire lorsqu'un adulte précédemment lié avec une autre personne refait sa vie avec un nouveau partenaire, il arrive que ce nouveau ménage décide d'habiter ensemble avec un ou plusieurs enfants dans un nouveau logement. Par la suite, il demande, par exemple, une aide en intérêt sous forme de bonification d'intérêt. Dans ce cas, l'adulte précédemment engagé avec un autre partenaire et ayant pendant cette relation déjà obtenu une bonification d'intérêt devra d'abord rembourser sa part de la bonification d'intérêt touchée avec son

ancien(ne) partenaire avant que le nouveau ménage (recomposé) puisse bénéficier d'une bonification d'intérêt.

Par dérogation, le ministre peut autoriser l'octroi d'une deuxième prime de construction ou d'acquisition même si la première prime n'a pas encore été remboursée. Dans ce cas, la première aide sera remboursée par priorité sur l'aide nouvelle à accorder.

47. Aucune prime d'amélioration ne peut plus être accordée à une personne bénéficiaire si elle a obtenu le montant total de 10.000.- euros.

Cumul des aides entre elles

48. L'aide à la construction ne peut être cumulée avec l'aide à l'acquisition ou l'aide à l'amélioration dans le chef du même bénéficiaire.

La prime d'amélioration et le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil peuvent se cumuler avec la prime d'acquisition.

La prime d'épargne respectivement la participation aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins spéciaux de personnes handicapées physiques peut être cumulée avec les autres aides.

La bonification d'intérêt peut se cumuler avec des avantages similaires résultant d'autres dispositions légales et réglementaires ainsi qu'avec la subvention d'intérêt accordée suivant la loi. En ce qui concerne la subvention d'intérêt, les avantages pour enfants sont imputés sur la bonification d'intérêt.

L'aide d'épargne-logement généralisée peut se cumuler avec les autres aides.

2.9. Prescription (Article 12 du projet de règlement grand-ducal)

49. Les différentes primes se prescrivent par un an.

Le projet objet du présent avis prévoit pour la prime de construction un nouveau point de départ du délai de prescription. Il commence dorénavant à partir de la date de la première occupation, et non plus à partir de la date d'achèvement des travaux de construction, qui est souvent difficile à fixer/cerner.

50. Le projet fixe également un délai pendant lequel une demande de dispense de remboursement peut être introduite auprès du ministre du Logement. La date limite est d'un an après la date de notification de la décision de remboursement de la Commission.

En effet, il convient d'éviter que la Commission ait à envoyer d'innombrables lettres de rappel de remboursement sans obtenir - souvent pendant des années - la moindre réponse de la part des personnes destinataires. Certaines personnes ne se manifestent parfois que si leur situation financière s'est dégradée, en demandant alors, avec plusieurs années de retard, une demande de dispense, tout en souhaitant alors la prise en compte de leur situation financière et familiale actuelle (et non la situation à la date de la décision de remboursement) pour la dispense.

3. La demande

3.1. Introduction et instruction de la demande par le Service des Aides au Logement (Article 13 du projet de règlement grand-ducal)

51. Les demandes sont à présenter au Service des Aides au Logement.

Pour décharger les demandeurs de l'accomplissement de certaines formalités et donc pour leur simplifier la procédure, les demandeurs peuvent signer - sur le formulaire de demande - les 2 déclarations spéciales suivantes :

- 1) une déclaration spéciale autorisant le ministre du Logement à obtenir directement de l'Administration des Contributions directes le ou les certificats d'imposition nécessaires pour l'instruction du dossier, pour le calcul du montant des aides au logement et pour le contrôle des conditions de revenu prescrites par la réglementation.
- 2) une déclaration spéciale autorisant le ministre à obtenir directement de l'établissement financier tous les renseignements prescrits par la réglementation et ayant trait au prêt hypothécaire contracté pour le logement concerné.

Au cas où des renseignements et/ou documents demandés font défaut, l'aide est refusée, respectivement arrêtée.

3.2. Rôle de la Commission (Article 14 du projet de règlement grand-ducal)

52. Le paragraphe 4 alinéa 1^{er} de l'article 14 du projet de règlement grand-ducal traite de la demande de dispense et indique que le ministre soumet cette demande à l'avis de la commission.

53. L'utilisation du terme « dispense » seul semble signifier que sont visées à la fois les dispenses de remboursement et d'occupation. Le texte ne devrait-il pas reprendre ces deux cas de figure dans un souci de clarté ?

54. L'alinéa 2 énonce que la décision respectivement l'avis de la commission doit être dûment motivé et signé par au moins un des membres présents à la réunion de la commission au cours de laquelle la décision respectivement l'avis a été émis. La décision respectivement l'avis de la commission doit indiquer la composition de la commission, les noms des membres ayant assisté à la séance et le nombre de voix exprimées en faveur de la décision ou de l'avis émis. Les avis séparés éventuels doivent être annexés.

55. Le 1^{er} alinéa se limite aux avis suite à une demande de dispense, tandis que le 2^{ème} alinéa devrait s'appliquer à tous les avis et décisions de la Commission. Le deuxième alinéa ne devrait-il donc pas plutôt faire l'objet d'un paragraphe autonome ?

56. Le commentaire du même article fait observer que dès la réception de la décision de la Commission, le destinataire concerné peut immédiatement contester le bien-fondé de la décision. La décision sera alors sans délai annulée ou modifiée par la commission si celle-ci constate que les arguments avancés par le client sont fondés et qu'ils justifient une annulation ou une modification - partielle ou totale - de la décision en question.

57. Cette procédure devrait se retrouver dans le texte du futur règlement grand-ducal, dans un souci de transparence et de sécurité juridique.

3.3. Obligation d'information au moment de la demande et en cas de changement de situation (Article 16 du projet de règlement grand-ducal)

58. Le bénéficiaire est tenu d'informer, dans les plus brefs délais, le ministre de tout changement susceptible d'influencer l'octroi, le maintien, la modification ou la suppression d'une prime, de la subvention d'intérêt et/ou de la bonification d'intérêt (par exemple, arrêt des allocations familiales, augmentation du salaire autre que l'indexation).

En cas d'une aide en intérêt, la variation du taux d'intérêt doit être communiquée par le bénéficiaire, qui peut cependant, par une déclaration spéciale sur le formulaire de demande, autoriser l'établissement prêteur à transmettre directement cette information au ministre.

Le bénéficiaire doit informer le ministre dans les plus brefs délais.

Les auteurs du projet estiment inutile de prévoir des délais impératifs, dans la mesure où dans certains cas particuliers, un retard légitime peut intervenir. La Commission devra décider si l'information est parvenue dans un délai acceptable ou non. Le cas échéant, un montant indûment touché sera à restituer au Trésor.

59. En cas d'omission d'information ou en cas de déclaration inexacte/incomplète, l'aide sera refusée, arrêtée et/ou restituée.

Suite à certains jugements du tribunal administratif, le futur texte exige maintenant expressément la restitution avec effet rétroactif de l'aide indûment touchée par un bénéficiaire, ce avec les intérêts légaux.

3.4. Possible réexamen des dossiers (Article 17 du projet de règlement grand-ducal)

60. Les dossiers peuvent faire l'objet d'un réexamen à tout moment.

Si lors du réexamen, il est constaté qu'une ou plusieurs conditions d'obtention ne sont plus respectées par un bénéficiaire, et notamment en cas de changement de son revenu et /ou de sa situation de famille entraînant la réduction ou la suppression de l'aide, l'aide est arrêtée. L'aide indûment touchée est à restituer, avec effet rétroactif, par le bénéficiaire au Trésor.

61. En cas d'octroi d'une subvention d'intérêt ou d'une bonification d'intérêt, les dossiers individuels sont réexaminés d'office tous les 2 ans.

En outre, toute décision relative à l'octroi d'une subvention d'intérêt ou d'une bonification d'intérêt est susceptible d'un réexamen sur demande du Service des Aides au Logement ou des personnes concernées en cas de changement de leur revenu ou de leur situation de famille.

Si les données du dossier justifient l'allocation d'une aide en intérêt ou l'augmentation du taux de l'aide en intérêt déjà allouée, cette aide en intérêt est accordée à partir de la date de la demande en réexamen.

62. La CSL relève que dans les hypothèses où une ou plusieurs conditions ne sont plus respectées par un bénéficiaire, entraînant la réduction ou la suppression de l'aide, l'aide est arrêtée et les montants indûment touchés sont à restituer, avec effet rétroactif, alors que dans le cas d'une réévaluation d'une aide, le texte ne prévoit pas de rétroactivité au jour où les conditions pour la réévaluation étaient réunies. Une telle rétroactivité ne serait-elle pas néanmoins souhaitable lorsque l'aide est réévaluée à la hausse du fait, par exemple, d'une baisse substantielle des revenus du bénéficiaire et qu'un certain délai s'est écoulé entre la modification des revenus du bénéficiaire et la date de la demande ?

4. Les primes individuelles au logement

4.1. La prime de construction et d'acquisition (Articles 18 et 19 du projet de règlement grand-ducal)

63. La prime de construction/acquisition peut être obtenue pour la construction d'un logement (maison unifamiliale ou appartement) ou pour l'acquisition d'un logement en cas d'une première occupation.

Elles sont accordées suivant le revenu et la situation de famille du demandeur, tels qu'ils ont été définis ci-dessus, conformément à des tableaux qui restent identiques. Le montant peut varier entre 250 et 9.700 euros.

64. Le présent projet de règlement grand-ducal introduit cependant des dispositions en vue de soutenir davantage les acquéreurs de logements consommant seulement un minimum de terrain. Le montant de la prime sera désormais fonction du type de construction. Ainsi si le type de construction du logement concerné est un appartement en copropriété ou une maison en rangée, la prime accordée est augmentée de 30%. Lorsqu'il s'agit d'une maison jumelée, la prime accordée est augmentée de 15%.

4.2. La prime d'épargne (Articles 20 et 21 du projet de règlement grand-ducal)

65. Cette prime prend la forme d'une aide en capital de l'État dont le montant correspond aux intérêts et primes bonifiés sur les comptes d'épargne, mais seulement si les avoirs de ces comptes sont utilisés pour le financement du logement. Le montant maximal de la prime d'épargne ne peut pas dépasser pour le même bénéficiaire la somme de 5.000 euros.

66. Le projet objet du présent avis poursuit le dessein de promouvoir l'aide d'épargne-logement généralisée, qui est peu sollicitée depuis son introduction en 2003.

Pour ce faire, il propose que la prime d'épargne ne soit plus réservée aux bénéficiaires d'un prêt hypothécaire ayant droit à une prime de construction ou d'acquisition, mais qu'elle puisse être attribuée aux bénéficiaires d'un prêt hypothécaire ayant obtenu une aide d'épargne-logement généralisée.

67. Actuellement, la prime d'épargne est limitée à un montant maximum de 5.000 euros pour l'ensemble des bénéficiaires d'une aide, soit 5.000 euros par ménage.

Le projet de règlement grand-ducal permet que chaque personne bénéficiaire, soit en cas de mariage chacun des époux, puisse obtenir une prime d'épargne pouvant aller jusqu'à 5.000 euros, donc 10.000 euros au total.

4.3. La prime d'amélioration de logements anciens (Articles 22 à 27 du projet de règlement grand-ducal)

68. En cas de rénovation, transformation, une prime d'amélioration peut être obtenue pour certains travaux effectués dans le but d'améliorer les conditions de salubrité et de sécurité dans les immeubles, dont la première occupation est antérieure à 15 ans². Les critères (surface d'habitation, revenu) d'obtention sont les mêmes que pour la prime de construction.

Cette aide peut se cumuler sous certaines conditions avec les autres primes.

69. Depuis juin 2009, les travaux recommandés par le carnet de l'habitat³ sont considérés pour le calcul de la prime d'amélioration.

Le carnet de l'habitat ("Gebäudepass") est en quelque sorte une radiographie des immeubles d'habitation. Chaque propriétaire peut se faire établir un « check up » de son immeuble par un homme de l'art (architecte ou ingénieur) qui le contrôlera, notamment du point de vue santé, sécurité, consommation d'énergie, technique et aspects sociaux.

70. Les travaux visés par la réglementation instituant un régime d'aides pour des personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables ne sont cependant pas pris en considération et ne peuvent donner droit à des aides au logement, alors qu'ils bénéficient de mesures spécifiques (PRIME HOUSE)⁴.

71. Toutefois, certains travaux recommandés dans le carnet de l'habitat peuvent constituer des mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie. De même que les travaux relatifs à la toiture ou à l'installation et au renouvellement du système de chauffage, pouvant être subventionnés dans le cadre des aides au logement, peuvent entraîner une meilleure efficacité énergétique (l'installation d'une pompe à chaleur par exemple).

Dans ce cas, il faut choisir l'aide la plus appropriée car un cumul des aides des 2 régimes (aides au logement et PRIME HOUSE), pour les mêmes travaux, n'est pas possible.

Une meilleure articulation de la réglementation de ces différents travaux pouvant donner lieu à des aides différentes non cumulatives est donc souhaitable.

Le portail du logement devrait notamment être complété en ce sens afin de mieux orienter les bénéficiaires potentiels, afin d'offrir une meilleure présentation au niveau des différentes aides alternatives possibles pour un même type de travaux.

² Sauf pour les travaux relatifs à la réduction du radon où l'aide étatique est seulement accordée pour les immeubles achevés avant le 1^{er} mars 1994.

³ Règlement grand-ducal du 25 mai 2005 fixant les conditions et modalités d'octroi et de calcul de la participation étatique aux frais d'expert exposés par le propriétaire d'un logement pour l'établissement d'un carnet de l'habitat de son logement.

⁴ Règlement grand-ducal du 20 avril 2009 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables.

4.4. Le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil (maximum de 1.250 euros) (Articles 28 à 33 du projet de règlement grand-ducal)

72. Une précision a été ajoutée concernant l'architecte autorisé à établir un plan architectural ou technique pour la construction ou l'amélioration d'un logement. Le texte proposé s'aligne sur celui prévu par la réglementation sur le carnet de l'habitat.

73. La prime s'intitule « prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil », alors que l'ingénieur-conseil n'est plus visé par l'article 29 du projet de règlement grand-ducal.

Or le règlement grand-ducal du 25 mai 2005 fixant les conditions et modalités d'octroi et de calcul de la participation étatique aux frais d'experts exposés par le propriétaire d'un logement pour l'établissement d'un carnet de l'habitat de son logement vise tant l'architecte que l'ingénieur-conseil.

Si seuls les frais d'architecte sont dignes de cette prime, il convient de modifier son intitulé. A l'inverse, si l'ingénieur-conseil a été omis, il faut redresser cette erreur matérielle.

4.5. La participation aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées physiques (60% du coût des travaux sans pouvoir dépasser au total quinze mille euros) (Articles 34 à 39 du projet de règlement grand-ducal)

74. Selon l'article 9 du règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives à la participation de l'Etat, des nouvelles aides peuvent être accordées dans le chef du même infirme et dans l'intérêt des mêmes aménagements spéciaux dans le délai de dix ans, que si l'aide obtenue antérieurement a été remboursée intégralement, à moins que dispense de la restitution n'ait été accordée.

Une fois le délai de 10 ans passé, les dispositions actuelles permettent une nouvelle obtention de cette aide. Ce qui diffère de l'article 10 du projet objet du présent avis, qui énonce que la participation aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées physiques, la subvention d'intérêt et la bonification d'intérêt ne peut être accordée qu'une seule fois dans le chef d'une personne bénéficiaire.

75. Or aucun commentaire ne cite, ni n'explique cette modification. La CSL se demande donc si elle est réellement souhaitée par les auteurs du présent projet. S'il s'agit d'une erreur, il faut la redresser. Si au contraire, il s'agit d'une restriction des droits des administrés, la CSL la désapprouve et demande sa suppression.

5. Les aides en intérêt

5.1. La subvention d'intérêt (Articles 40 à 47 du projet de règlement grand-ducal)

76. Il s'agit d'une aide en intérêts de l'Etat qui peut être accordée afin de réduire les charges mensuelles en cas de conclusions d'un prêt hypothécaire en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement. Le taux de la subvention d'intérêt se calcule sur base du revenu imposable et de la situation de famille.

77. Le projet de règlement grand-ducal précise que le demandeur d'une subvention d'intérêt doit être titulaire unique du prêt. Ceci afin de contrer une évolution malsaine : de plus en plus de personnes (p.ex. les parents du demandeur, un ami qui aide une personne à obtenir un prêt) qui n'ont en fait rien à voir avec le logement concerné et le prêt hypothécaire y relatif, acceptent de s'engager vis-à-vis de l'établissement financier comme « codébiteurs ». Par après, ces codébiteurs refusent de participer en cas de remboursement de l'aide en intérêt, en argumentant par exemple qu'ils n'ont rien reçu de la subvention d'intérêt en question, donc ils ne remboursent rien.

A l'avenir, les personnes s'engageant comme codébiteurs du prêt doivent aussi s'engager vis-à-vis du Ministère du Logement et signer la demande en obtention de la subvention d'intérêt. Ces personnes doivent évidemment également remplir les conditions prescrites par la réglementation, sous peine de remboursement de l'aide. Seules les personnes s'engageant comme « caution » lors de la signature d'un prêt hypothécaire seront encore acceptées par le Service des Aides au Logement.

78. Depuis février 2009, les prêts hypothécaires contractés en vue de réaliser une augmentation de la performance énergétique des logements sont pris en considération jusqu'à un plafond de 50.000 euros par logement. Le montant maximal subventionnable des prêts hypothécaires contractés par un ménage ayant, par exemple, acquis un logement existant (maison ou appartement) et qui, à côté des travaux d'amélioration traditionnels, aimerait également améliorer le bilan énergétique de son nouveau logement, serait de 225.000 euros, soit 175.000 euros pour le prêt relatif à l'acquisition du logement, et 50.000 euros par rapport au prêt contracté pour effectuer des travaux spécifiques en matière d'assainissement énergétique de leur logement existant.

La détermination de ces deux subventions d'intérêt se fera en fonction du revenu et de la situation de famille du demandeur, conformément à des tableaux qui restent inchangés, sans que le taux de la subvention d'intérêt ne puisse dépasser le taux de 1,75%.

79. Le projet soumis pour avis précise que dans les hypothèses où une prime est à rembourser à l'Etat, la subvention d'intérêt n'est pas due et doit également être remboursée, avec effet rétroactif.

La subvention d'intérêt n'est également plus due en tout ou en partie à partir du moment où l'une ou plusieurs des conditions d'octroi ou de maintien de la subvention d'intérêt ne sont plus remplies ou se sont modifiées.

Cependant, le nombre croissant des divorces et des séparations et la situation financière souvent très délicate des personnes concernées rendent nécessaire une modification de la réglementation actuelle: dorénavant, une continuation provisoire de la subvention d'intérêt sera possible, pour une durée maximale de 2 ans, pour celui des bénéficiaires restant dans le logement subventionné pendant l'instance de divorce, par exemple.

Pour pouvoir obtenir cette continuation provisoire, celui qui reste dans le logement doit adresser une demande écrite et motivé au ministre du Logement.

Le futur règlement grand-ducal permet également une continuation de la subvention d'intérêt au profit du bénéficiaire quittant le logement si les 3 conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- 1) le ministre du Logement a accordé au bénéficiaire ayant quitté le logement subventionné une dispense totale de remboursement de sa part des aides,
- 2) ce bénéficiaire acquiert un nouveau logement et souscrit à cet effet un nouveau prêt hypothécaire,
- 3) il doit faire valoir des raisons de santé, de force majeure, familiales et/ou financières.

5.2. La bonification d'intérêt (Articles 48 à 52 du projet de règlement grand-ducal)

80. Il s'agit d'une aide en intérêts qui réduit le taux d'intérêt débiteur de 0,75% par enfant à charge. Les prêts sont pris en considération jusqu'à la somme de 175.000 euros.

Le projet de règlement grand-ducal reprend les dispositions introduites pour la subvention d'intérêt (titulaire unique du prêt, promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, continuation provisoire de la bonification d'intérêt, restitution avec effet rétroactif).

L'octroi d'une bonification d'intérêt n'est pas soumis exactement aux mêmes conditions que les autres aides individuelles au logement. Les conditions de revenu et de surface utile d'habitation ne sont pas applicables. Mais le demandeur ne doit pas être propriétaire, copropriétaire ou usufruitier d'un 2ème logement.

81. D'un point de vue formel, le projet de règlement grand-ducal propose de remplacer les termes « n'est pas due » par « n'est plus due » dans les passages concernant la bonification d'intérêt. Les termes « n'est pas due » existant également dans les articles concernant la subvention d'intérêt, ne devraient-ils pas être remplacés également ?

82. Un projet de loi ayant pour objet de supprimer la bonification d'intérêt inscrite dans la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement vient d'être transmis à la CSL. Il est étonnant que le présent projet n'y fasse aucune référence.

Dans son avis y relatif, la Chambre des salariés désapprouve cette suppression alors qu'aucune évaluation de cette mesure n'a été menée avant de décider brutalement et unilatéralement de son arrêt et surtout qu'aucune mesure compensatrice n'a été prévue en faveur des ménages à faible revenu. La CSL renvoie à l'intégralité de ses remarques formulées dans cet avis.

6. La garantie de l'Etat (Articles 53 à 59 du projet de règlement grand-ducal)

83. Si une personne ne peut pas fournir ses propres garanties suffisantes, pour obtenir auprès d'un établissement financier, le crédit nécessaire pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'un logement, l'Etat peut aider à garantir son prêt. Le montant maximum de la garantie de l'Etat ne peut dépasser la somme de 125.602,50.- euros correspondant en 2008 à l'indice moyen annuel de 669,88 de l'indice des prix de la construction

Il faut posséder un compte d'épargne auprès d'un seul et même établissement bancaire depuis 3 ans au moins et que le compte ait été alimenté par des dépôts réguliers annuels de 290.- euros au minimum pendant une période d'au moins 3 ans, en prenant comme point de départ de cette période le jour où les avoirs sur le compte sont d'au moins 240.- euros. Le montant de la mensualité à payer ne doit pas dépasser 40% du revenu disponible du demandeur. Le taux d'intérêt débiteur maximum porté en compte par l'établissement financier ne doit pas être de plus de 10%.

84. Pour ne pas encourager les taux d'intérêt débiteurs exorbitants de certains établissements prêteurs, le projet de règlement grand-ducal prévoit que pour l'octroi d'une garantie de l'Etat, l'établissement prêteur concerné doit s'engager à exiger un taux d'intérêt débiteur qui ne peut en aucun cas dépasser de 3% le taux social fixé pour les prêts hypothécaires sociaux (actuellement 1,75%).

85. La Chambre des salariés approuve le projet de règlement grand-ducal sous réserve des remarques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 18 octobre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.