



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

13 février 2020

AVIS III/02/2020

relatif à la proposition de loi n°7485 (Marc Lies) 1. modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement 2. modifiant la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

..... AVIS

Par lettre en date du 5 novembre 2020, Monsieur Henri Kox, ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle la proposition de loi sous rubrique.

1. L'objet de la proposition de loi

1. La proposition de loi du député Marc Lies sous avis propose l'introduction du principe de « location avec option d'achat » pour des logements locatifs construits par des communes ou des promoteurs publics à l'aide des participations financières de l'État prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

2. L'auteur constate que la pénurie de logements à prix abordable est un phénomène qui « ne cesse de s'amplifier. » Cette évolution rend de plus en plus difficile l'accès à la propriété, et ceci notamment pour les ménages à revenu modeste comme, entre autre, une partie considérable des jeunes actifs.

3. À part la flambée des prix immobiliers, les exigences grandissantes des banques en termes de garanties rendent encore moins probable qu'un ménage à revenu modeste se voit octroyer un prêt immobilier dû au manque d'apport en capital personnel ou de capacité financière.

4. Dans un tel système, on risque qu'une partie grandissante de notre société est condamnée à rester locataire à vie sans jamais avoir la possibilité d'accumuler l'épargne nécessaire pour être éligible pour un prêt hypothécaire, tandis qu'un nombre limité de rentiers immobiliers en profitent grâce aux revenus locatifs en pleine croissance.

5. Cette situation ne risque pas seulement de bloquer l'accès à la propriété pour un nombre grandissant de ménages, mais déclenche simultanément une redistribution continue du capital du bas vers le haut avec toutes ses conséquences néfastes pour l'évolution des inégalités et la cohésion sociale.

6. Pour remédier à cette impasse, la proposition de loi prévoit « l'introduction d'une solution intermédiaire entre la location et la vente appelée « location avec option d'achat » » - pendant une première phase, l'acquéreur est locataire et peut constituer à travers son loyer une épargne qu'il peut, dans une deuxième phase, utiliser comme apport personnel afin de se voir octroyer le prêt nécessaire pour acquérir finalement le bien en question.

2. La législation actuelle

7. La législation actuelle dispose que l'État puisse, sous certaines conditions, autoriser des participations financières importantes aux promoteurs immobiliers, afin d'encourager la construction d'ensembles de logements à coût modéré.

8. Ainsi, la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dispose que :

« Art. 15.- (modifiée par la loi du 22 octobre 2008)

L'État est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privées en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. »¹

¹ Gouvernement du GDL, "Loi Modifiée Du 25 Février 1979 Concernant l'aide Au Logement - Texte Coordonné Du 17 Septembre 2018" (n.d.), 9, <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/legislation/lois/AIDE-LOI-modifiee-du-25-02-1979.pdf>.

9. Or, l'autorisation n'est accordée que sous certaines conditions, dont, entre autre :

« Art. 17.- (modifié par la loi du 8 novembre 2002)

2) les projets doivent comprendre au moins dix pour cent de logements locatifs, sauf dispense prévue au programme annuel ou pluriannuel visé à l'article 19 ; »²

10. Dans le cas où toutes les conditions sont remplies, l'État peut participer jusqu'à concurrence de 75 pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par **les communes ou syndicats de communes**, et jusqu'à 70 pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par le **Fonds du Logement et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM)** (Art. 27.)³

3. Les observations de la Chambre des salariés

11. Le chapitre suivant couvre les changements centraux introduits par la proposition de loi sous avis et les commentaires y relatifs de la Chambre des salariés.

3.1. Un déséquilibre profond entre les locataires et les propriétaires

12. Selon le texte de la proposition de loi sous avis, la condition d'octroi mentionnée dans le chapitre ci-dessus (paragraphe 2 de l'article 17) est changée de façon suivante :

« Art. 17.- Les participations de l'État ne sont accordées que si les conditions suivantes sont réunies :

2) les projets doivent comprendre au moins ~~dix pour cent de logements locatifs~~ **vingt pour cent de logements locatifs, dont dix pour cent de logement sociaux et dix pour cent de logements locatifs avec option d'achat**, sauf dispense prévue au programme annuel ou pluriannuel visé à l'article 19 ; »

13. Il y est donc ajouté à la tranche de 10 % de logements locatifs, qui est déjà en vigueur, une tranche additionnelle de 10 % de logements locatifs avec option d'achat (sauf dispense prévue sous conditions de motifs légitimes). Ce dispositif est « *destiné à faciliter l'accession à la propriété des ménages qui ne disposent pas nécessairement des ressources financières suffisantes pour constituer un apport suffisant lors de l'acquisition d'un logement.* » (p. 7)

14. La Chambre des salariés souscrit à ce point central de la proposition sous avis. Toutefois, notre Chambre tient à faire quelques remarques complémentaires.

15. D'abord, notre Chambre est d'avis qu'il faudrait généralement repenser la politique en matière de logement afin de rendre la location plus attractive par rapport à la propriété. Actuellement, la législation luxembourgeoise en matière de logement - notamment en matière fiscale - ainsi que l'idéologie des citoyens sont fortement marquées par le propriétaire immobilier.

16. Ainsi, le régime fiscal actuel - déductibilité des intérêts, amortissement accéléré à 6%, etc. - favorise amplement la propriété par rapport à la location et provoque ainsi une forte tendance vers la propriété.

² Gouvernement du GDL, 9.

³ Gouvernement du GDL, 11.

17. Or, certains modèles à l'étranger ont montré qu'une politique du logement centralisée sur la location auprès des communes ou des promoteurs publics (p.ex. Vienne), semble être plus à même de garantir une certaine stabilité des prix immobiliers à moyen et à long terme que le propriétaire privé.

18. Par conséquent, la Chambre des salariés est d'avis que l'État devrait envisager toutes les mesures nécessaires afin de favoriser et d'augmenter le nombre de logements locatifs à coût modéré qui seront construits par les communes ou les promoteurs publics dans le but de rééquilibrer la relation entre propriété immobilière privée et logements locatifs publics.

19. Tandis que notre Chambre ne rejette nullement la proposition d'introduire une tranche de 10% de logements locatifs avec option d'achat, elle constate cependant que la condition de créer parallèlement seulement 10 % de logements purement locatifs semble largement inférieur aux besoins actuels de notre pays et insuffisant pour rééquilibrer le système.

20. D'après l'Union sociale pour l'habitat, le Luxembourg aurait une proportion de 5,1% de logements sociaux. D'autres sources donnent une proportion encore largement inférieure. Ainsi, la Cour des Comptes du Luxembourg se réfère à l'OCDE. Selon les chiffres de la base de données de cette organisation internationale, « *le Luxembourg se situe avec 1,6 % de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1 %. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7 % de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9 % de logements sociaux locatifs* »⁴.

21. La Chambre des salariés se prononce en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires. Eu égard au taux relativement faible de logements sociaux locatifs (voir graphique ci-dessous), il faudrait prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 18,7 % (2017)⁵ le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait à peu près la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté (ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60% de la médiane).

22. La Chambre des salariés estime donc qu'on devrait amplement hausser les 10 % en logements locatifs inscrits dans les conditions prévues par la loi. Ainsi, 20 % ou même 30 % semblent très justifiables. En plus, on pourrait même prévoir de hausser la condition jusqu'à 50 % et de les diviser en deux tranches - une tranche de 30 % qui sont mis en location comme « logements sociaux » à loyer très modéré afin de garantir le droit fondamental au logement aux ménages aux revenus les plus modestes, et une tranche de 20 % de logements à loyer marginalement plus élevé, qui sont prévus pour des membres de la classe moyenne qui seraient intéressés d'être locataire d'un logement détenu par une commune ou un promoteur public.

23. La Chambre des salariés est d'avis que cette réorientation de la politique du logement pourrait être un premier pas vers un rééquilibrage entre la propriété et la location, tout en garantissant l'accès au droit fondamental du logement et en supportant la mixité sociale.

24. Ensuite, notre Chambre tient à signaler que tout logement vendu à travers le principe « location avec option d'achat » réduit évidemment le stock de logements sociaux détenu par les communes et les promoteurs publics. Comme ce stock est déjà aujourd'hui très maigre en comparaison avec les besoins de notre société, ceci est sûrement un des points faibles de cette proposition de loi.

⁴ Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, p. 24

⁵ Chambre des salariés (CSL), « Panorama social 2019 - N°1 », Série dialogue analyse (Luxembourg, avril 2019), 28-29.

25. On pourrait par exemple imaginer qu'un acquéreur remplit les conditions d'octroi lors de la conclusion du contrat de bail, mais que sa situation financière (revenu, contrat de travail) d'améliore sensiblement entre le début du bail et le moment de l'acquisition finale. On risque donc de perdre un logement subventionné à une personne qui aurait tout à fait les moyens d'acheter sur le marché privé, et ceci tout en diminuant le stock en logements accessibles pour servir les ménages qui en ont réellement besoin.

3.2. L'augmentation des participations financières

26. Suivant la logique du chapitre précédent, la proposition de loi prévoit une augmentation du niveau de la participation financière étatique pour des logements locatifs (sans option d'achat) en modifiant l'article 27 de façon suivante :

*« Art. 27.- L'État peut participer jusqu'à concurrence de ~~soixante-quinze~~ **quatre-vingt-dix** pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par les communes ou syndicats de communes, et jusqu'à ~~soixante-dix~~ **quatre-vingt** pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destiné à être loués par les autres promoteurs visés à l'article 16, alinéa 1, à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées. **Les logements visés ne sont pas destinés à la vente. Ils restent la propriété des communes ou syndicats de commune et des autres promoteurs visés à l'article 16, alinéas 1.***

L'État peut prendre à charge dans la même proportion les indemnités ou rentes versées en cas d'acquisition de logements par les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1^{er}, du chapitre 3 ci-dessus, sur la base d'un contrat en viager. »

27. Le Chambre des salariés supporte pleinement ce changement qui est en ligne avec ses revendications présentées ci-dessus. Premièrement, l'augmentation de la participation financière de l'État devrait renforcer l'engagement des communes et des promoteurs publics dans la construction de logements locatifs à coût modéré. En plus, la deuxième modification exclut le risque que les logements concernés soient à un point vendus à des propriétaires privées et que, par conséquence, le stock en logements sociaux diminuera irrévocablement.

28. Le texte de la proposition de loi insère un nouvel article 27a comme suit :

*« Art. 27a.- L'État peut participer jusqu'à concurrence de **cinquante pour cent** du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués avec option d'achat par les communes ou syndicats de communes et jusqu'à concurrence de **quatre-vingt pour cent** du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement pour les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le Fonds du Logement, à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses et à des personnes âgées.*

Un règlement grand-ducal déterminera les éléments essentiels que devra respecter le contrat de bail. »

29. Ce nouvel article 27a détermine la participation pour la construction, l'acquisition, la rénovation et l'assainissement de logements destinés à être loués avec option d'achat. L'auteur prévoit que le contrat de bail doit respecter que « les logements locatifs avec option d'achat sont vendus sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption d'une durée de 99 années à un prix fixé dans le contrat de bail. » (p. 7)

30. Note chambre supporte pleinement cette proposition de l'auteur qui évitera de l'un côté que la commune ou le promoteur public perde le terrain, et de l'autre côté, que l'acquéreur, puisse,

après un certain temps, vendre le logement sur le marché privé avec une plus-value considérable, sans que la commune ou le promoteur public aient un droit de préemption à prix fixé.

3.3. Les conditions et modalités de location, de gestion et de vente des logements visés par la location avec option d'achat

31. Le nouvel article 30a reprend les termes de l'article 30 (conditions pour les logements locatifs sans option d'achat) et fixe ainsi les conditions et modalités de location, de gestion et de vente des logements visés par la location avec option d'achat.

« Art. 30a.– Un règlement grand-ducal déterminera les conditions et modalités de location, de gestion et de vente des logements visés à l'article 27a.

Les surplus de recettes provenant de la location et de la vente des logements subventionnés au titre de la présente loi et formés par les recettes brutes, déduction faite des frais de gestion et des capitaux avancés par le promoteur, sont intégralement réinvestis par ceux-ci dans des logements locatifs avec option d'achat. Ces surplus sont alors déduits des participations de l'État prévues à l'article 27a ci-dessus.

L'État est représenté dans les instances de gérance de ces logements. Lorsqu'il s'agit de logements visés à l'article 27a, le représentant de l'État peut former dans les huit jours de la date de la décision une opposition motivée contre les décisions des instances de gérance.

Cette opposition a un caractère suspensif. Elle est vidée dans un délai d'un mois par le membre du gouvernement ayant le Logement dans ses attributions qui statue en dernier ressort.

L'opposition est considérée comme non avenue si la décision du ministre n'intervient pas dans le mois de sa saisine. »

32. Pour les modalités de la « location avec option d'achat » qui seront fixées par règlement grand-ducal, l'auteur fait les propositions suivantes.

- 1) ***« Pendant une phase locative de cinq ans au maximum, le logement est à disposition du ménage qui verse un loyer respectivement une redevance aux promoteurs publics composée de la part locative (pour couvrir une partie des frais) et d'une épargne. L'épargne ainsi constituée devient l'apport personnel lors de la levée d'option d'achat pour l'acquisition du bien et son montant sera déduit du prix de vente. En cas de levée de l'option d'acquisition, le logement est cédé sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption d'une durée de 99 années. »*** (p. 7)

La Chambre des salariés est d'avis que la période de 5 ans est bien choisie et donne aux acquéreurs potentiels un certain temps pour accumuler les fonds personnels nécessaires ainsi que l'épargne qui deviendra finalement l'apport personnel. Comme déjà évoqué ci-dessus, notre Chambre supporte également le fait que le logement soit cédé sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption d'une durée de 99ans.

- 2) ***« Si l'acquéreur potentiel décide de ne pas acheter le bien à l'issue de la période locative de cinq ans, il doit libérer le logement. L'épargne constituée par le ménage pendant la période de location lui est restituée. »*** (p. 7)

Notre chambre estime qu'on devrait peut-être penser à définir dans le règlement grand-ducal que, dans le cas où le locataire décide de ne pas profiter de l'option d'achat, le logement libéré soit une fois de plus mis en location avec option d'achat, afin qu'il ne perde pas son objectif initialement prévu.

- 3) « La période locative de cinq ans peut exceptionnellement être reconduite dans le seul cas où l'acquéreur potentiel ne disposerait pas de fonds personnels suffisants pour obtenir un prêt auprès d'un établissement de crédit.

Si l'acquéreur potentiel n'arrive pas à bout de ce terme à obtenir un prêt auprès d'un établissement de crédit, le contrat de location avec option d'achat pour le bien en question sera résilié et le locataire devra libérer le logement. »

Il est fort probable qu'un acquéreur potentiel qui n'arrive pas à bout de 10 ans d'accumuler les fonds personnels nécessaires n'en arrivera jamais. Par conséquent, il est légitime que le contrat soit résilié et qu'un nouvel acquéreur aura la chance de profiter de l'option d'achat.

Toutefois, au même temps, il se peut également que la personne concernée qui devra libérer le logement n'ait pas les moyens pour louer un appartement sur le marché privé. Ainsi, la commune ou le promoteur public en question devrait au moins être obligé à revoir si la personne en question est toujours éligible pour un logement subventionné, et, si oui, il devrait prendre des mesures afin de lui donner accès à un logement locatif (sans option d'achat) pour éviter que la personne ou le ménage ne se retrouve sans abri.

4. En Conclusion

33. En conclusion, la Chambre des salariés souscrit pleinement à la proposition de loi sous avis. Celle-ci devra engendrer deux évolutions positives. Premièrement, elle facilitera l'accès à la propriété immobilière pour les ménages les plus modestes à l'aide du principe de « location avec option d'achat ». Deuxièmement, la hausse des participations financières étatiques à la construction de logements locatifs par les communes ou les promoteurs publics devrait inciter ceux-ci à s'engager encore plus dans l'augmentation de l'offre de logements à coût modéré. Les deux mesures semblent légitimes, socialement justes et fortement nécessaires vu la flambée des prix immobiliers au Luxembourg.

34. Notre Chambre tient toutefois à signaler qu'il faut faire attention que l'introduction de la « location avec option d'achat » ne se fasse pas au détriment d'une augmentation considérable de logements locatifs détenus par les communes et les promoteurs publics et donc aussi au détriment du rééquilibrage fortement nécessaire entre la location auprès des institutions/promoteurs publics et la propriété privée. Tout au contraire, la proposition de loi sous avis devrait être, en parallèle, accompagnée par une série de mesures politiques qui incitent les communes et les promoteurs publics à s'engager davantage dans la construction de logements locatifs à coût modéré.

Luxembourg, le 13 février 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.