



# AVIS

Avis III/15/2022

31 mars 2022

## Logement abordable

relatif au

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



Par lettre en date du 3 janvier 2022, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

## L'objet du projet de loi

Le projet de loi sous avis s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la crise du logement qui représente aujourd'hui un des défis socio-économiques principaux au Luxembourg. En effet, tant les prix immobiliers que les loyers demandés sur le marché privé grimpent depuis des années à un rythme insoutenable qui risque de provoquer à terme un clivage sociétal et l'exclusion d'une partie croissante de la société.

Les auteurs du projet de loi illustrent cette évolution inquiétante à travers une série de statistiques :

- 1) le taux de risque de pauvreté suit une trajectoire haussière en passant de 11,9% de la population en 2003 à 17,5% en 2019 (EU-SILC) ;
- 2) les dépenses liées au logement pèsent de plus en plus sur les ménages et accaparent une partie croissante de leur pouvoir d'achat. Ainsi, « *en 2019, le logement représente une charge importante pour 32% des ménages, et une charge moyennement importante pour 46% supplémentaire* »<sup>1</sup>. Notons que cette surcharge liée au logement est sensiblement plus marquée chez les ménages locataires vulnérables.<sup>2</sup>;
- 3) l'envolée des prix immobiliers et des loyers force un nombre croissant de citoyens luxembourgeois à se loger de l'autre côté des frontières ; selon les données de l'IGSS, le nombre de frontaliers luxembourgeois a ainsi plus que triplé entre 2009 et 2020.<sup>3</sup>

À part de la lutte contre le renchérissement du logement, le renforcement de la résilience du parc immobilier résidentiel face à la crise climatique représente un deuxième défi majeur.

Afin de réinstaller une certaine équité sociale et de protéger la cohésion de la société, des actions politiques interventionnistes sont incontournables. Dans ce contexte, la constitution d'un parc immobilier abordable partiellement subventionné par la main publique est censée jouer un rôle majeur. Toutefois, ce parc reste jusqu'à aujourd'hui notoirement sous-développé ; selon les auteurs, « *à peine 2% des logements peuvent être considérés comme étant des logements à loyer abordable pour les déciles inférieurs de la population* »<sup>4</sup>.

La construction, la rénovation ainsi que la vente respectivement la location des logements abordables subventionnés par la main publique sont en principe réglementées par le biais de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après « la loi de 1979 »).

Si la loi a connu de nombreuses adaptations depuis 1979, elle manque aujourd'hui de cohérence et d'homogénéité. Dépassée par l'évolution de la société et des défis en matière du logement, il s'est avéré que la loi de 1979 ne répond pas à un certain nombre de questions de nature administrative et technique qui se posent lors de la construction respectivement l'octroi des logements à des ménages éligibles. De plus, le changement continu du cadre socio-économique et socio-familial en lien avec le logement abordable (forte migration, nouvelles formes de vie en commun, recompositions fréquentes de familles) rendent une adaptation du cadre légal de facto inévitable. Dès lors, une réglementation claire, simplifiée et adaptée aux défis de notre époque est incontournable afin de dynamiser la création d'un parc de logements abordables d'une certaine masse critique, vecteur important dans la lutte contre la crise du droit au logement.

Ainsi, le programme gouvernemental prévoit « *une refonte complète de la loi modifiée du 25 février concernant l'aide au logement et du système des subsides au logement afin de définir plus clairement les notions de « logements sociaux » et « logements à loyer modéré* » »<sup>5</sup>. Cette refonte est censée

<sup>1</sup> Ministère du Logement, « *Projet de loi relative au logement abordable* » (2021), 3.

<sup>2</sup> L'Observatoire de l'habitat, « *L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018* », 25 (Luxembourg, 2020).

<sup>3</sup> Ministère du Logement, *Projet de loi relative au logement abordable*, 3.

<sup>4</sup> Ministère du Logement, 3.

<sup>5</sup> Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, « *Accord de Coalition 2018-2023* » (Luxembourg, 2018), 31.

être réalisée à travers le projet de loi sous avis qui s'inscrit pleinement dans la lutte contre la pénurie de logements abordables et qui vise l'abrogation des anciennes dispositions du volet « aides à la pierre » - les chapitres relatifs aux aides à la construction d'ensembles et à la gestion locative sociale - de la loi de 1979 qui seront remplacées par un nouveau cadre légal.

En raison de la dimension considérable du dossier qui contient, entre autres, de nombreuses précisions sur les démarches administratives à suivre par les différentes parties intervenantes - promoteurs publics, promoteurs sans but de lucre, bailleurs sociaux, locataires respectivement candidats-locataires - nous tenons à nous limiter aux aspects qui nous semblent les plus cruciaux du point de vue des ressortissants de la Chambre des salariés (CSL).

## Les différents aspects du projet de loi

L'objectif du nouveau régime consiste dans la réglementation, la clarification et la redéfinition de la construction et la vente/location des différentes catégories de logements abordables pouvant bénéficier d'une participation financière étatique, terme qui regroupe dorénavant (1) les logements en vente abordable, (2) les logements en vente à coût modéré, (3) les logements en location abordable, (4) les logements en location abordable pour demandeurs de protection internationale, réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et pour étudiants, et (5) la Gestion locative sociale (GLS).

### Les Généralités du projet de loi (Chapitre 1)

#### **Art. 1<sup>er</sup>. Objectifs**

**L'Art. 1<sup>er</sup>** du projet de loi sous avis stipule que « *la présente loi a pour objectifs la réalisation du droit au logement* ». La CSL a revendiqué la réalisation de ce droit au logement à de nombreuses reprises. Or, si l'accélération de la création de logements abordables par la main publique constitue sans aucun doute un vecteur indispensable dans la lutte contre la crise du logement, nous tenons d'ores et déjà à souligner que la réalisation du droit au logement ne puisse se faire à travers une intervention conséquente et ambitieuse de l'Etat dans l'évolution du marché immobilier privé. Toutefois, notre Chambre constate avec regret que le gouvernement hésite jusqu'ici d'intervenir dans ce marché.

La lutte contre la spéculation immobilière et la rétention du foncier constructible, l'endiguement de l'accumulation croissante de logements dans la main de quelques multipropriétaires fortunés, ainsi qu'une réforme ambitieuse de la loi relative au bail à usage d'habitation permettant de mieux contrôler l'évolution haussière des loyers sont tous des instruments incontournables afin de réduire la pression sur le marché immobilier. Dès lors, nous tenons à souligner une fois de plus qu'une telle politique interventionniste est une condition sine qua non de la lutte contre la crise du logement et nous demandons que les réformes nécessaires soient finalement mises en place.

Le projet de loi sous avis constitue certes une réforme importante qui s'impose depuis longtemps et qui devrait clarifier de nombreux aspects concernant la création et les conditions d'attribution de logements abordables. Cependant, son succès dépend en première ligne tout simplement du nombre de logements abordables créés. Or, la constitution d'une masse critique de logements est actuellement freinée à cause, entre autres, de l'accès limité au foncier constructible nécessaire ainsi qu'en raison de certaines réformes récemment introduites telles que le Pacte logement 2.0 qui constituent, sans aucun doute, un pas dans la bonne direction, mais qui manquent, à nos yeux, de courage politique et d'ambitions.

### Art. 3. Définitions

Nous saluons que l'Art. 3, point 12°, introduit le terme du promoteur social ne regroupant désormais que les promoteurs publics et les promoteurs sans but de lucre au sens de la loi et que l'Art. 3, point 11°, clarifie la définition du promoteur sans but de lucre et stipule précisément que les acteurs commerciaux qui poursuivent justement un but de lucre par la mise en location seront strictement exclus des participations financières étatiques.

## Les nouvelles catégories de logements abordables (Chapitre 2)

Les auteurs proposent de définir plusieurs catégories pour les logements abordables destinés à la vente respectivement à la location et pouvant bénéficier d'aides étatiques à la pierre.

### Les logements en vente abordable

- La construction de logements en vente abordable bénéficiant d'un subventionnement étatique est strictement limitée aux promoteurs publics ;
- Le foncier de ces logements bénéficiera d'une participation financière maximale à raison de 50% dans le chef des promoteurs publics. Les frais de viabilisation et d'études bénéficieront également d'une participation financière à raison de 50% qui devra obligatoirement être transmise aux acquéreurs ;
- Afin d'assurer que les logements vendus restent abordables pendant toute leur durée d'existence, le promoteur concède le terrain accueillant les logements sous la forme d'un droit d'emphytéose et avec un droit de rachat pour les logements en cas de cession ultérieure par les acquéreurs successifs ou leurs ayant-droits.

Selon les auteurs, il est prévu de déterminer les plafonds d'éligibilité de façon à ce que **60% des communautés domestiques soient éligibles pour un logement en vente abordable.**

Tableau 1 : Plafond d'éligibilité pour les logements destinés à la vente abordable

Type de communauté domestique	Plafond d'éligibilité Revenu mensuel (euros)
1 adulte sans enfant	3 595
Communauté domestique sans enfant	5 510
Communauté domestique avec 1 enfant	6 505
Communauté domestique avec 2 enfants	7 360
Communauté domestique avec 3 enfants	8 000
Enfant supplémentaire	890

Source : Tableau A, Annexe I.

## Les logements en vente à coût modéré

- La construction de logements en vente à coût modéré bénéficiant d'un subventionnement étatique est strictement limitée aux promoteurs publics ;
- Le foncier de ces logements bénéficiera également d'une participation financière maximale à raison de 50% dans le chef des promoteurs publics. Toutefois, les frais de viabilisation et d'études sont à charge des acquéreurs ;
- Afin d'assurer que les logements vendus restent abordables pendant toute leur durée d'existence, le promoteur concède le terrain accueillant les logements sous la forme d'un droit d'emphytéose et avec un droit de rachat pour les logements en cas de cession ultérieure par les acquéreurs successifs ou leurs ayant-droits.

Selon les auteurs, il est prévu de déterminer les plafonds d'éligibilité de façon à ce que **70% des communautés domestiques soient éligibles pour l'acquisition un logement en vente à coût modéré.**

Tableau 2 : Plafond d'éligibilité pour les logements destinés à la vente à coût modéré

Type de communauté domestique	Plafond d'éligibilité Revenu mensuel (euros)
1 adulte sans enfant	4 055
Communauté domestique sans enfant	6 220
Communauté domestique avec 1 enfant	7 345
Communauté domestique avec 2 enfants	8 310
Communauté domestique avec 3 enfants	9 025
Enfant supplémentaire	1 005

Source : Tableau B, Annexe I.

### **Nos commentaires concernant les logements en vente abordable**

#### **Concernant l'Art. 4. Réalisation de logements destinés à la vente abordable**

D'abord, nous saluons que le **paragraphe (1)** clarifie que la participation financière à l'acquisition et la viabilisation du foncier (taux maximal de 50%) et, en général, la mise en œuvre de logements destinés à la vente abordable soient limitées aux seuls promoteurs publics et que les promoteurs sans but de lucre seront exclus de ces aides. Nous sommes d'avis qu'un partenariat à très long terme entre l'Etat et le promoteur est indispensable afin de justifier une participation étatique à l'acquisition du foncier et afin de garantir le bon fonctionnement de la vente abordable encadrée d'un droit d'emphytéose et de rachat.

Ensuite, vu que notre Chambre soutient pleinement les efforts dans la lutte contre le changement climatique, nous saluons également que le **paragraphe (3)** propose une majoration de 15% des montants maximums éligibles pour la participation financière à la réalisation de logements résilients au changement climatique.

Le **paragraphe (4), point 6°**, stipule qu'au moins 60% des unités de logement du projet de vente doivent être vendues à des acquéreurs éligibles pour la vente abordable et que le reste peut être vendu à des acquéreurs éligibles pour la vente à coût modéré. Nous sommes d'avis que ce point n'est pas très clair. Un acquéreur peut être éligible en même temps pour la vente abordable et pour la vente à coût modéré (en fait, selon les plafonds fixés par les auteurs, +- 60% de la population se trouveraient dans cette situation). En conséquence, le fait qu'un logement soit vendu à un acquéreur

éligible pour la vente abordable ne veut pas nécessairement dire qu'il soit vendu **aux conditions** de la vente abordable. On peut tout à fait vendre un logement à une personne éligible à la vente abordable aux conditions de la vente à coût modéré.

Dès lors, nous proposons de **modifier l'Art. 4, paragraphe (4), point 6°, de la façon suivante** :

*« au moins 60 pour cent des unités de logement du projet de vente sont affectées à la vente abordable, le reste pouvant être vendu aux conditions de la vente à coût modéré ».*<sup>6</sup>

D'ailleurs, vu l'imminence de la crise du logement et vu que l'idée est, selon le commentaire des articles des auteurs, *« de concentrer les efforts des promoteurs publics sur la réalisation de logements abordables »*<sup>7</sup>, nous proposons une augmentation du taux des unités devant obligatoirement être affectées à la vente abordable (60% -> 70% par exemple). Si l'ouverture de la vente à coût modéré au +/- 7<sup>ème</sup> décile est à saluer, l'accès des ménages les plus modestes au droit au logement devrait rester prioritaire.

### **Concernant l'Art. 5. Réalisation de logements destinés à la vente à coût modéré**

Notre Chambre salue l'introduction d'une deuxième catégorie de logements abordables destinés à la vente. Nous sommes d'avis que les conséquences de l'envolée des prix immobiliers ne se limitent plus seulement aux ménages les moins aisés, mais qu'au contraire, une partie croissante des ménages de la classe moyenne rencontrent des problèmes à se loger.

Idem à notre commentaire relatif à l'Art. 4, paragraphe (1), nous salons que l'Art. 5, paragraphe (1), limite l'accès aux participations financières pour la réalisation de logements destinés à la vente à coût modéré strictement aux promoteurs publics.

**Concernant l'Art. 7. Conditions socio-économiques applicables aux acquéreurs éligibles** En ce qui concerne **les conditions de revenu fixées aux tableaux A et B de l'Annexe I**, nous saluons :

- 1) L'accessibilité des logements destinés à la vente abordable aux premiers 6 déciles de la population résidente respectivement des logements destinés à la vente à coût modéré aux premiers 7 déciles. Vu l'accentuation de la crise du logement qui touche aujourd'hui également une partie croissante de la classe moyenne, notre Chambre est d'avis qu'il est indispensable de garantir l'accès à la vente subventionnée à la majorité de la population (sous condition que les ménages les moins aisés soient traités de manière prioritaire) ;
- 2) Le fait que les familles monoparentales qui souffrent actuellement d'un taux de risque de pauvreté particulièrement élevé soient mises sur un pas avec les couples ayant des enfants ;
- 3) La majoration du plafond d'éligibilité par enfant à charge.

### **Concernant l'Art. 8. Concession de terrains sous la forme d'un droit d'emphytéose et l'Art. 9. Droit de rachat du promoteur public**

La Chambre des salariés salue qu'il soit finalement clairement indiqué que dans le cadre de la vente abordable et de la vente à coût modéré, le promoteur public ne puisse concéder le terrain accueillant les logements sous la forme d'un droit d'emphytéose et sous condition qu'il bénéficie, pour toute la durée de la prédite emphytéose, d'un droit de rachat des logements en cas de cession ultérieure par les acquéreurs. Il s'agit d'une précision que nous avons revendiquée à de maintes reprises (notamment dans le cadre de notre avis sur le projet de loi relatif au Pacte logement 2.0) et qui est indispensable afin de garantir que les logements subventionnés restent abordables pendant toute leur durée de vie et pour éviter qu'ils soient in fine vendus sur le marché privé, phénomène fortement regrettable ayant durant longtemps marqué et bousillé la politique du logement abordable au Luxembourg.

Cependant, nous préférierions que la durée minimale du droit d'emphytéose de 50 ans (telle qu'indiquée dans le commentaire des articles) soit clairement mentionnée dans l'Art. 8.

<sup>6</sup> D'ailleurs, nous proposons la même précision dans le commentaire des articles à la page 74-75.

<sup>7</sup> Ministère du Logement, Projet de loi relative au logement abordable, 74.

En ce qui concerne le droit de rachat, nous saluons que les auteurs proposent de préciser que le promoteur public peut se substituer par un autre promoteur public respectivement qu'à défaut de substitution de tout autre promoteur public, le Fonds du Logement a l'obligation légale d'exercer le droit de rachat.

Toutefois, nous avons remarqué que l'Art. 9, stipule que « *sur base d'une demande dûment motivée, le ministre peut accorder une dérogation à cette obligation* ». Vu que notre Chambre est d'avis qu'il faut garantir à tout prix que les logements concernés restent abordables pendant toute leur durée d'existence, nous tenons à demander 1) quel raisonnement serait acceptable pour refuser le rachat du bien en question et 2) qu'est-ce qui se passerait dans ce cas avec le logement abordable concerné ?

## Les logements en location abordable

- La construction de logements en location abordable bénéficiant d'un subventionnement étatique peut être exercée à la fois par les promoteurs publics et les promoteurs sans but de lucre ;
- La construction de ces logements peut bénéficier à raison de 75% de leurs coûts des aides à la pierre ;
- Les participations financières à la réalisation de ce type de logements sont versées en contrepartie à une affectation sociale des logements pendant 40 ans pour les promoteurs sans but de lucre et de façon non limitative, c'est-à-dire, pendant toute la durée d'existence des logements, pour les promoteurs publics ;
- Les auteurs proposent des règles particulières pour les logements destinés aux demandeurs de protection internationale, réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et aux étudiants.

### **Nos commentaires concernant les logements destinés à la location abordable**

#### **Concernant l'Art. 11. Réalisation de logements destinés à la location abordable**

Nous saluons que la subvention pour la réalisation de logements destinés à la location abordable peut être accordée à tout promoteur social, définition qui réunit les promoteurs publics et les promoteurs sans but de lucre.

**Toutefois, en ce qui concerne les coûts éligibles et le niveau de la participation financière, nous tenons à faire les remarques suivantes.**

**L'Art. 11, paragraphe 2**, fixe le taux maximal de la participation financière à 75% des coûts éligibles. Ces coûts sont énumérés à l'Art. 14. Selon l'Art. 14, alinéa 1, point 1°, « *la catégorie relative au terrain non viabilisé* », ce qui correspond, selon l'alinéa 2, point 2°, au « *prix de cession ou la redevance emphytéotique du terrain non viabilisé* » serait également éligible à une participation allant jusqu'à 75%. Dans le cas des logements en vente abordable, la participation maximale prévue pour la même catégorie est de seulement 50% (exposé ci-dessus). **Notons que la CSL est d'avis que la location abordable devrait être généralement favorisée par rapport à la vente abordable et que nous soutenons donc à priori la majoration de 25pp. du taux maximal de la participation financière à l'acquisition de terrains utilisés pour la création de logements locatifs abordables.**

Toutefois, il existe une différence importante entre les deux catégories. La création de logements en vente abordable est strictement limitée aux promoteurs publics et il est donc garanti que le foncier subventionné soit utilisé de manière permanente pour augmenter l'offre en logements abordables.

Or, en ce qui concerne les logements locatifs, la situation est différente.

Selon l'Art. 22. **Durée de la convention avec le promoteur social**, si le promoteur social est un promoteur public, les logements locatifs subventionnés doivent rester affectés au logement abordable pendant toute leur durée d'existence. En plus, « *en cas de destruction, les terrains ayant bénéficié d'une participation financière restent affectés à des projets de logement abordable* ».



Cependant, si le promoteur social est un promoteur sans but de lucre, les logements locatifs doivent seulement rester affectés au logement abordable pendant une durée de 40 ans. Par la suite, le promoteur sans but de lucre peut disposer librement des logements ainsi que du foncier subventionné.

Dans ce cas, l'Etat aurait donc subventionné le foncier qui ne serait in fine plus affecté à des projets de logements abordables. Tandis que nous ne nous opposons pas à l'idée de donner des participations financières aux promoteurs sans but de lucre pour la construction des logements qui connaissent une certaine dépréciation pendant la durée de mise en location abordable, nous refusons une participation financière tellement élevée à l'acquisition de terrains qui ne connaissent ni usure ni perte de valeur, et qui ne soient finalement plus affectés au logement abordable.

**Par conséquent, nous tenons à proposer un autre échelonnement des taux de participations financières.** Nous proposons de maintenir le taux maximal de 75% pour tout promoteur social pour tous les coûts éligibles sauf ceux liés au prix de cession du terrain non viabilisé (Art. 14, paragraphe 2, point 1°). Nous proposons soit de prévoir une participation largement inférieure à 75% au prix de cession du terrain non viabilisé pour les promoteurs sans but de lucre, soit de la supprimer intégralement. En ce qui concerne les promoteurs publics, nous soutenons pleinement le taux de 75% vu que dans ce cas-ci, il peut être garanti que le foncier soit affecté de manière permanente au logement abordable. (Les mêmes réflexions restent valables pour la réalisation de logements destinés aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et aux étudiants réglée à travers l'Art. 12.)

De plus, notre Chambre s'exprime en faveur d'une différenciation du taux maximal de la participation financière entre les promoteurs publics et les promoteurs sans but de lucre pour toutes les catégories de coûts éligibles listées à l'Art. 14. Tandis que les promoteurs publics doivent louer les logements à loyer abordable pendant toute leur durée d'existence, la durée est limitée à 40 ans pour les promoteurs sans but de lucre. Il serait donc tout à fait légitime de prévoir des taux majorés pour les promoteurs publics. De manière inverse, il faudrait se demander si la durée de 40 ans pour les promoteurs sans but de lucre est vraiment suffisamment longue pour justifier économiquement une participation tellement importante de 75% de la main publique ?

#### **Concernant l'Art. 14. Coûts éligibles à une participation financière des logements destinés à la vente et à la location abordables**

**L'Art. 14, paragraphe 1, point 5°**, stipule que la rénovation de logements destinés à la location abordable peut également profiter d'une participation financière maximale de 75%. Notre Chambre soutient intégralement cette disposition indispensable afin de garantir que les logements concernés restent salubres et soient régulièrement remis en état. Toutefois, concernant les promoteurs sans but de lucre, nous nous demandons si le subventionnement d'une rénovation dans les années avant la fin de la durée de la convention ne devrait pas être lié à une prolongation (de quelques années) de la durée de ladite convention afin d'éviter que cette réglementation soit abusée.

#### **Concernant l'Art. 26. Perte du bénéfice des participations financières et remboursement**

**L'Art. 26** énumère plusieurs cas dans lesquels le promoteur social n'ayant pas respecté les conditions fixées dans la convention avec l'Etat doit restituer les participations financières. Selon le paragraphe 6, le promoteur social doit rembourser « *le montant des participations financières versées, augmenté des intérêts légaux applicables courus à partir de la date des faits entraînant la perte des participations financières* ». Nous sommes d'avis que la seule restitution de la participation financière n'est pas suffisante et ceci notamment pour la quote-part de la participation financière qui est liée à l'acquisition du terrain. Vu que les prix du foncier augmentent continuellement et rapidement, il faudrait dans ce cas prévoir une majoration de la participation à rembourser.

#### **Concernant l'Art. 27. Remboursement d'un surplus de recettes**

Dans le cas où les participations financières permettent au promoteur de réaliser un surplus de recettes par rapport à la compensation de service public qui lui est due conformément à la loi, **l'Art. 27** prévoit qu'il doit ou bien le réinvestir dans des logements destinés à la location abordable ou bien le verser à la trésorerie.

En ce qui concerne les promoteurs sans but de lucre, nous nous demandons ci-cette approche ne risquerait pas de provoquer des efforts administratifs trop importants vu que les agents du Ministère devraient à tout moment vérifier si les promoteurs sans but de lucre aient vraiment réinvesti les éventuels surplus de recettes réalisés dans des logements destinés à la location abordable. Est-ce qu'il ne serait pas mieux de ne prévoir ce double système que pour les promoteurs publics (réinvestissement ou versement à la trésorerie) et de n'accepter pour les promoteurs sans but de lucre que le versement à la trésorerie, fonds qui pourraient par la suite être distribués à travers des participations financières à la création de logements abordables ?

## Le Bailleur social (Chapitre 3)

Les auteurs proposent d'introduire la notion de « bailleur social » qui est un organisme assurant la gestion locative des logements destinés à la location abordable. Ce bailleur social doit disposer d'un agrément ministériel.

Notons qu'un promoteur social peut être bailleur social des logements abordables qui se trouvent dans son patrimoine.

## La Gestion locative sociale (Chapitre 4)

- Les logement mis en gestion locative sociale appartiennent majoritairement à des propriétaires privés et sont loués à un loyer inférieur à ceux du marché privé ;
- Ni la construction ni l'acquisition du foncier peuvent bénéficier d'aides à la pierre. Seule la gestion des logements peut être éligible à une participation financière à condition que la gestion soit assurée par un organisme ayant conclu au préalable une convention avec le ministre responsable ;
- Ces logements ne sont pas soumis aux règles du loyer abordable (exposées ci-dessous) ;
- En contrepartie, le propriétaire peut profiter d'une réduction de l'impôt sur les recettes locatives.

## Le Bail abordable (Chapitre 5)

Selon les auteurs, il est prévu de déterminer les plafonds d'éligibilité de façon à ce que **les logements locatifs abordables soient réservés aux communautés domestiques dont les revenus nets disponibles sont en-dessous de la médiane nationale.**

*Graphique 1 : Plafonds d'éligibilité pour les logements locatifs abordables*

Type de communauté domestique	Plafond d'éligibilité Revenu mensuel (euros)
1 adulte	3 185
2 adultes – 0 enfant	4 890
1 ou 2 adultes – 1 enfant	5 770
1 ou 2 adultes – 2 enfants	6 525
1 ou 2 adultes – 3 enfants	7 090
Enfant supplémentaire	790
Adulte supplémentaire	1 050

Source : Tableau A, Annexe II.

## Nos remarques concernant les critères d'éligibilité

### Concernant l'Art. 56 Détermination du revenu

De manière générale, nous saluons que les auteurs proposent d'introduire des critères d'éligibilité afin d'éviter que des personnes sans besoin s'inscrivent sur les listes d'attente (phénomène de gonflement des listes qui existe actuellement) et qu'en même temps, ils proposent de garder ouvert l'accès au logement locatif abordable à une partie importante de la société. La crise du logement touche de plus en plus la couche moyenne et, en général, le logement abordable ne devrait plus être interprété, voire dénigré en tant que « logement social ». Tout au contraire, en tant que CSL, nous sommes d'avis que le logement public subventionné devrait dans les prochaines décennies devenir accessible à une partie croissante de la population, tel qu'il est le cas dans d'autres régions de l'Europe. Il ne devrait plus s'agir d'un dernier refuge, mais d'une alternative réelle par rapport au marché privé !

Concernant l'Art. 56 et les plafonds d'éligibilité pour les logements locatifs abordables fixés dans le Tableau A de l'Annexe II, nous saluons qu'ils soient fixés suivant la composition de la communauté domestique et que les familles monoparentales soient traitées de la même manière que les couples avec enfants à charge, ainsi que, de manière générale, la majoration du plafond d'éligibilité par enfant à charge. Ce soutien aux familles monoparentales est indispensable !

Toutefois, nous nous demandons pourquoi, contrairement par exemple à la subvention de loyer, les auteurs proposent à travers l'Art. 56, paragraphe 3, point 4°, d'inclure les allocations familiales dans le calcul du revenu net de la communauté domestique du demandeur. Cette approche absorbe en fait une partie de l'effet de la majoration du plafond d'éligibilité par enfant à charge.

Le loyer sera calculé selon **le concept du bail abordable qui répond aux spécificités de la location abordable**, tenant compte à la fois du niveau de revenu et de la composition de la communauté domestique locataire.

L'objectif de la méthode de calcul du bail abordable est d'aboutir « *au traitement le plus égalitaire possible de toutes les compositions de communauté domestique (personnes seules, familles monoparentales, familles nombreuses)* ».

Le loyer abordable brut est déterminé en fonction du taux d'effort en tenant compte du revenu disponible net et de la composition domestique du locataire selon la formule suivante :

$$Lab = RND * \left[ 10\% + \frac{RND - \text{Seuil de faibles revenus}}{\text{Seuil du TE}_{MAX} - \text{Seuil de faibles revenus}} * (35\% - 10\%) \right]$$

Où

**Lab** = Loyer abordable brut

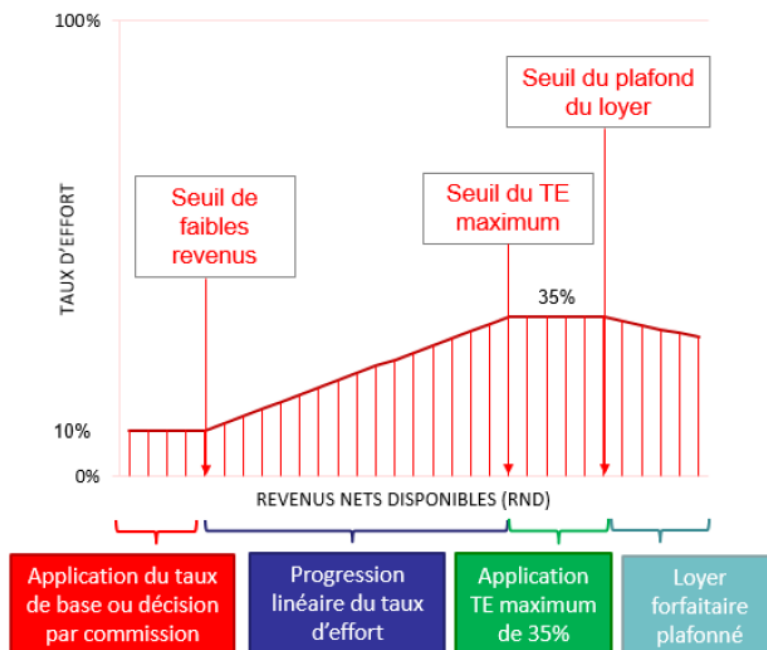
**RND** = Revenu net disponible déterminé pour chaque locataire.

**Seuil de faibles revenus** = Le seuil déterminant le niveau du revenu à partir duquel le taux d'effort est adapté au RND de la communauté domestique conformément au tableau ci-dessous. Pour les RND se situant en dessous de ce seuil, le taux d'effort est fixé à 10%.

**Seuil du TE\_MAX** = Seuil du taux d'effort maximal, c'est-à-dire le niveau de revenu à partir duquel le taux d'effort est plafonné à 35% du revenu disponible net de la communauté domestique conformément au tableau A ci-dessous.

De plus, le loyer est plafonné à un montant forfaitaire en fonction du type de communauté domestique, cela par l'introduction d'un **seuil du plafond du loyer**.

**Il y a 4 cas de figure qui peuvent se présenter :**



**Cas 1 :** Pour les communautés domestiques avec des revenus en-dessous du seuil de faibles revenus, le taux d'effort minimum de 10% est appliqué d'office. Le bailleur social peut, sur demande dûment justifiée du locataire, fixer un taux adapté à la situation socio-économique spécifique de la communauté domestique en vue de libérer un reste à vivre approprié.

**Cas 2 :** Pour des revenus au-dessus du seuil de faibles revenus mais en-dessous du seuil du taux d'effort maximum, le taux d'effort évolue linéairement en application de la formule ci-dessus.

**Cas 3 :** Pour des revenus excédent le seuil du taux d'effort maximum (mais en-dessous du seuil du plafond de loyer), le taux d'effort maximal de 35% est appliqué. Le loyer abordable varie donc uniquement en fonction des RND de la communauté domestique et non en fonction d'une progression du taux d'effort.

**Cas 4 :** Les communautés domestiques avec des RND au-dessus du seuil d'éligibilité ne sont pas éligibles pour un logement abordable. Cependant, si des communautés domestiques vivent dans un logement abordable et que leurs revenus progressent au-dessus de ce seuil, le loyer appliqué est plafonné au taux d'effort maximum appliqué au seuil du plafond de loyer.

Graphique 2 : Les paramètres de détermination du taux d'effort

	Seuil de faible revenu	Seuil du Taux d'effort maximal	Seuil du Plafond de Loyer
Type de communauté domestique	Revenu mensuel	Revenu mensuel	Revenu mensuel
1 adulte	1.435	3.595	4.055
1 adulte – 1 enfant	2.155	4.935	5.570
1 adulte – 2 enfants	2.725	5.720	6.455
1 adulte – 3 enfants	3.300	6.925	7.815
enfant supplémentaire	430	905	1.020
2 adultes – 0 enfant	2.155	5.510	6.220
2 adultes - 1 enfant	2.725	6.505	7.345
2 adultes - 2 enfants	3.300	7.360	8.310
2 adultes.- 3 enfants	3.875	8.000	9.025
enfant supplémentaire	430	890	1.005
Adulte supplémentaire	575	1.185	1.335

## Nos remarques concernant le loyer abordable

### Concernant l'Art. 61. Composantes du loyer abordable et l'Annexe III

**L'Art. 61, paragraphe 2**, stipule que « le loyer abordable brut est déterminé en fonction du taux d'effort par rapport au revenu net disponible de la communauté domestique du locataire. Le taux d'effort se situe entre 10 pour cent et 35 pour cent, conformément à l'annexe III. »

De manière générale, nous saluons les principes sous-jacents à la nouvelle formule. Ainsi, nous soutenons l'idée de faire évoluer le taux d'effort des locataires de manière à ce que les ressources financières disponibles à la communauté domestique locataires **après le paiement du loyer** restent suffisantes pour mener une vie décente. De plus, nous saluons les différents seuils de faible revenu respectivement d'effort maximal qui devraient permettre un traitement égalitaire des différentes compositions de communauté domestique et qui devraient notamment soulager les familles monoparentales et les familles nombreuses qui sont aujourd'hui particulièrement touchées par la crise du logement.

Toutefois, nous tenons à faire une remarque concernant l'idée de plafonner le loyer, respectivement de prévoir un loyer forfaitaire dès que le revenu disponible de la communauté domestique dépasse un certain seuil (le cas 4, respectivement la colonne « seuil du plafond de loyer » exposés ci-dessus) car nous sommes d'avis que cette approche risque de provoquer des effets secondaires qui seront, au moins à court respectivement à moyen terme, indésirables.

Vu les retards importants accumulés en matière de logement abordable, notre Chambre est d'avis qu'il faudrait dans un premier temps viser d'aider prioritairement les ménages aux revenus très modestes et éviter qu'une partie du parc limité de logements abordables soit occupée par des communautés domestiques ayant des revenus qui permettraient également de louer un logement sur le marché privé.

En raison du fait qu'un locataire d'un logement abordable dont le revenu évolue fortement ne perd pas le droit d'occuper ledit logement et vu que le loyer est plafonné, en fonction de la composition de la communauté domestique, dès que son revenu dépasse un certain seuil, on risque de créer une situation dans laquelle les logements abordables restent, même pour une communauté domestique avec un niveau de vie très élevé, nettement plus favorables que le marché privé. Ce phénomène est renforcé par le fait qu'il n'y a aucune composante géographique qui influence le calcul du loyer abordable, tandis que les loyers du marché privé dépendent largement de la localisation du bien. Si nous ne refusons pas intégralement ce principe, nous sommes d'avis que cette approche devrait être mise en vigueur à un stade ultérieur et une fois que l'offre en logements abordables couvre tous les

ménages modestes qui en ont besoin. Toutefois, dans un premier temps, nous sommes d'avis que ledit phénomène devrait être évité.

À titre d'exemple, une communauté domestique composée d'un adulte sans enfants dont le niveau du revenu évolue fortement (théoriquement à l'infini) et qui occupe un logement abordable au centre de Luxembourg-Ville (de tels logements seront créés dans le cadre du Pacte logement 2.0) payera au maximum un loyer de 1.420 euros (0,35\*4055).

Or, en raison de la localisation du bien, ce loyer pourrait, indépendamment de l'évolution du revenu de la communauté domestique, rester plus attractif que les loyers du marché privé, phénomène qui risque de se multiplier en ligne avec l'évolution flamboyante des loyers. Est-ce qu'il ne faudrait pas, au moins dans un premier temps, éviter un tel phénomène ?

De plus, il faudrait se demander si les plafonds du taux d'effort maximal et du plafond du loyer soient suffisamment éloignés. En effet, un adulte avec un revenu disponible de 3.595 euros payerait un loyer de 1.258 euros et un adulte avec un revenu disponible de 10.000 euros seulement un loyer de 1.420 euros.

On pourrait par exemple déplafonner les loyers dans un premier temps jusqu'à ce que la demande des ménages les plus modestes soit couverte et réintroduire le principe (qui n'est pas mauvais vu qu'en général, les loyers abordables devraient être en-dessous du niveau demandé sur le marché privé) une fois que le stock en logements locatifs abordables soit suffisamment évolué.

Nous saluons le forfait compensatoire mensuel de performance énergétique prévu par **l'Art. 61, paragraphe 1, point 3<sup>o</sup>**. Au vu du Tableau B de l'Annexe III, nous constatons qu'il est prévu de faire évoluer les forfaits mensuels en euros en ligne avec l'échelle mobile des salaires. Or, il y a parfois une différence importante entre l'évolution des prix à la consommation et celle des prix énergétiques. En effet, vu la flambée actuelle des prix énergétiques qui risque de persister, voire de s'intensifier en raison de la guerre en Ukraine et vu que ce forfait est censé compenser la sous-performance énergétique du logement abordable en question et le surcoût qui en résulte pour le locataire, nous sommes d'avis que les forfaits fixés dans ce tableau B de l'Annexe devraient être adaptés régulièrement à l'évolution des prix énergétiques.

De plus, nous tenons à souligner que les promoteurs publics, respectivement les propriétaires des logements locatifs abordables en général, devraient faire des efforts pour lancer aussitôt que possible la rénovation énergétique de leur parc locatif afin de contribuer à la lutte contre le changement climatique et pour augmenter la qualité de vie des locataires.

## Le Registre national des logements abordables (Chapitre 5)

En même temps, il est proposé d'introduire un Registre national des logements abordables (RNLA) qui devrait donner un aperçu plus détaillé des logements abordables existants et simplifier leur gestion. Afin d'assurer l'attribution harmonisée et équitable des logements destinés à la location abordable, il sera également créée une liste d'attente nationale des candidats-locataires éligibles pour un tel logement.

Sur base de cette liste, l'allocation se fait suivant un processus clairement spécifié :

Dans un premier temps et afin de ne pas créer une surcharge administrative des bailleurs sociaux, des critères facilement mesurables (logement actuel de la communauté domestique, situation socio-économique, etc.) sont appliqués pour tout candidat-locataire. Les communautés domestiques les plus exposées avec les revenus nets disponibles les plus bas seront traitées de manière prioritaire.

Par la suite, ce premier set de critères est complété par une évaluation supplémentaire automatisée du candidat par rapport à un logement donné, en fonction de sa typologie (correspondance entre la composition du ménage et du logement vacant) et de sa situation géographique (préférences géographiques du candidat-locataire).

Sur base d'une « short-list » des candidats-locataires, le bailleur social qui gère le logement abordable en question pourra ensuite choisir le locataire dont la priorité aura été confirmée lors d'une enquête sociale.

**Notre Chambre salue l'introduction de l'RNLA ainsi que le processus d'allocation proposé par les auteurs.**

## Nos commentaires concernant les *Dispositions modificatives* (Chapitre 8)

Nous saluons amplement le fait que l'Art. 88 clarifie que les logements abordables qui seront créés dans le cadre du fameux nouvel Art. 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain tel qu'introduit par la loi Pacte logement 2.0 constituent des logements destinés à la vente abordable et à la location abordable au sens de l'article 3 du projet de loi sous avis.

Dans notre avis sur le projet de loi Pacte logement 2.0, notre Chambre a revendiqué plusieurs clarifications concernant notamment l'obligation de ne vendre lesdits logements que sous la forme d'un droit d'emphytéose et avec un droit de rachat pour le promoteur public. Grâce à l'Art. 88 du projet de loi sous avis, il sera dorénavant assuré que les logements abordables créés dans le cadre de l'Art. 29bis ainsi que le foncier correspondant resteront abordables pendant toute leur durée d'existence.

En général, nous salons que les Art. 87 à 89 installent enfin une définition cohérente du logement abordable au Luxembourg et clarifient que toutes les lois relatives au logement abordable – la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ainsi que la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 – se réfèrent toutes à la même définition du logement abordable (Art. 3 du projet de loi sous avis).

## Conclusion

### **Concernant les logements en vente abordable et à coût modéré**

Notre Chambre salue qu'il soit clarifié que la création de logements en vente abordable et en vente à coût modéré ainsi que les participations financières soient strictement limitées aux promoteurs publics et que la concession des terrains doit obligatoirement se faire sous la forme d'un droit d'emphytéose et avec un droit de rachat pour le promoteur public, y inclus les logements créés dans le cadre du fameux article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

À part de quelques remarques ponctuelles exposées dans nos commentaires concernant le chapitre 2 du projet de loi, nous soutenons pleinement l'initiative des auteurs d'introduire deux types de vente abordable – la vente abordable et la vente à coût modéré – et de les rendre accessibles à 60% respectivement 70% de la population. Au vu de l'imminence de la crise du logement qui touche également la classe moyenne, l'ouverture de la vente abordable à la majorité des citoyens est devenue indispensable. Toutefois, nous tenons à souligner que les ménages moins aisés devraient évidemment être traités prioritairement.

### **Concernant les logements en location abordable**

Nous soutenons le fait que logements destinés à la location abordable puissent être réalisés à la fois par les promoteurs publics et les promoteurs sans but de lucre. Cependant, nous sommes d'avis qu'au niveau des participations financières, on devrait prévoir des taux différenciés. En ce qui

concerne la participation à l'acquisition du foncier, nous nous demandons si une participation allant jusqu'à 75% accessible aux promoteurs sans but de lucre est justifiable vu que les logements doivent seulement être loués à loyer abordable pendant 40 ans et que le promoteur sans lucre peut par la suite disposer librement du foncier correspondant. En ce qui concerne les promoteurs publics, nous soutenons pleinement la majoration de 25pp. de la participation financière à l'acquisition du foncier par rapport au régime de la vente abordable, vu que notre Chambre est d'avis que la location abordable devrait généralement être favorisée par rapport à la vente.

Concernant la participation financière à la création respectivement à la rénovation de logements destinés à la location abordable, nous sommes d'avis qu'il serait justifié de prévoir une participation plus élevée pour les promoteurs publics que pour les promoteurs sans but de lucre, vu que les premiers doivent garantir que les logements restent abordables pendant toute leur durée d'existence, tandis que les seconds doivent seulement le garantir pour une durée de 40 ans.

### **Concernant le bail abordable**

De manière générale, nous saluons les principes sous-jacents à la nouvelle formule. Ainsi, nous soutenons l'idée de faire évoluer le taux d'effort des locataires de manière à ce que les ressources financières disponibles à la communauté domestique locataire après le paiement du loyer restent suffisantes pour mener une vie décente. De plus, nous saluons les différents seuils de faible revenu respectivement d'effort maximal qui devraient permettre un traitement égalitaire des différentes compositions de communauté domestique et qui devraient notamment soulager les familles monoparentales et les familles nombreuses qui sont aujourd'hui particulièrement touchées par la crise du logement.

Concernant le plafonnement du loyer pour les locataires dont les revenus dépassent un certain seuil, nous nous demandons si cette approche ne pourrait pas risquer de créer des situations potentiellement indésirables (au moins à court, voire à moyen terme). Vu qu'un locataire ne perdrait jamais le droit à son logement abordable indépendamment de l'évolution de son revenu, on pourrait créer une situation dans laquelle la location abordable reste plus favorable que la location sur le marché privé et ceci même pour des locataires avec des revenus potentiellement très élevés. Vu le retard important que le Luxembourg a accumulé en matière de logements abordables, nous sommes d'avis que dans un tel cas, le logement devrait être libéré et redistribué à une communauté domestique modeste.

En tant que Chambre, nous sommes d'avis que ce plafonnement devrait au moins être suspendu jusqu'à ce que tous les ménages moins aisés aient accès à un logement abordable. Dans une deuxième phase et une fois que le parc locatif public ait atteint une certaine masse critique, on pourrait réintroduire le principe.

### **Remarques générales**

**L'Art. 1er** du projet de loi sous avis stipule que « *la présente loi a pour objectifs la réalisation du droit au logement* ». La CSL a revendiqué ce droit au logement à de nombreuses reprises. Or, si l'accélération de la création de logements abordables par la main publique constitue sans aucun doute un vecteur indispensable dans la lutte contre la crise du logement, nous tenons d'ores et déjà à souligner que la réalisation du droit au logement ne puisse se faire à travers une intervention conséquente et ambitieuse de l'Etat dans l'évolution du marché immobilier privé. Toutefois, notre Chambre constate avec regret que le gouvernement hésite jusqu'ici d'intervenir dans ce marché.

La lutte contre la spéculation immobilière et la rétention du foncier constructible, l'endiguement de l'accumulation croissante de logements dans la main de quelques multipropriétaires fortunés, ainsi qu'une réforme ambitieuse de la loi relative au bail à usage d'habitation permettant de mieux contrôler l'évolution haussière des loyers sont tous des instruments incontournables afin de réduire la pression sur le marché immobilier. Dès lors, nous tenons à souligner une fois de plus qu'une telle politique interventionniste est une condition sine qua non de la lutte contre la crise du logement et nous demandons que les réformes nécessaires soient finalement mises en place.

Le projet de loi sous avis constitue certes une réforme importante qui s'impose depuis longtemps et qui devrait clarifier de nombreux aspects concernant la création et les conditions d'attribution de logements abordables. Cependant, son succès dépend en première ligne tout simplement du nombre de logements abordables créés. Or, la constitution d'une masse critique de logements est



actuellement freinée à cause, entre autres, de l'accès limité au foncier constructible nécessaire ainsi qu'en raison de certaines réformes récemment introduites telles que le Pacte logement 2.0 qui constituent, sans aucun doute, un pas dans la bonne direction, mais qui manquent, à nos yeux, de courage politique et d'ambitions.

---

Luxembourg, le 31 mars 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.