



19 juin 2018

AVIS II/26/2018

- relatif au projet de loi portant modification
 - 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,
 - 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et
 - 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg,
- relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par les articles 14quater-1 et 14quater-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
- relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation

..... AVIS

Projet d'avis relatif au projet de loi portant modification

- 1. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,**
- 2. de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et**
- 3. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au grand-duché de Luxembourg**

Par lettre en date du 8 mars 2018, Monsieur Marc Hansen, ministre du Logement, a soumis le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux sous rubrique à l'avis de notre chambre professionnelle.

Les textes poursuivent deux objectifs :

- ils modifient les dispositions sur l'aide au financement d'une garantie locative ;
- ils procèdent à une refonte des dispositions légales sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité.

1. Modification des dispositions sur l'aide au financement d'une garantie locative

1. Les personnes qui désirent louer un logement, mais qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer une garantie locative (garantie de solvabilité ou caution) exigée par le bailleur, peuvent demander l'aide au financement de cette garantie.

2. Pour bénéficier de cette garantie locative, les revenus du bénéficiaire ne doivent cependant pas dépasser un certain montant.

3. Or, à l'heure actuelle, ces conditions de revenu dans le cadre de la garantie locative (article 14^{quater} de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) diffèrent fondamentalement de celles prescrites pour la subvention de loyer (article 14^{quienquies} de la même loi).

4. Puisqu'il s'agit de deux aides en matière de location, par lesquelles le législateur intervient pour soutenir les ménages à revenu modeste qui ne peuvent pas faire l'acquisition de leur propre logement et qui ne trouvent pas de logement locatif social faute de disponibilités, le Gouvernement désire harmoniser les dispositions sur la définition de revenu des deux aides prévues par la loi de 1979. Dorénavant, la subvention de loyer et l'aide au financement d'une garantie locative seront ainsi calculées selon la même définition de revenu.

5. Ainsi, les transferts sociaux (p.ex. allocations familiales, allocation de vie chère) ne seront plus pris en considération pour le calcul du revenu du ménage, et ceci aussi bien pour la subvention de loyer que pour l'aide au financement d'une garantie locative.

6. En deuxième lieu, les critères d'éligibilité de l'aide au financement de la garantie locative sont revus et modifiés.

7. A cet égard, le projet loi réduit la condition de revenus réguliers de 6 à 3 mois: le ménage demandeur ne doit donc plus justifier obligatoirement 6 mois de revenus réguliers au moment de la décision pour être éligible à l'aide, mais uniquement 3 mois de revenus.

8. En outre, il prévoit que le taux d'effort consacré au paiement du loyer - sans les charges locatives - doit être inférieur à 40% du revenu du ménage (au lieu d'un tiers à l'heure actuelle).

9. Il révisé également la limite de revenu: cette limite variera dorénavant en fonction de la composition du ménage. Dans le cadre de l'aide au financement d'une garantie locative, les seuils de revenu seront élaborés sur base des unités de consommation (UC), comme c'est déjà le cas pour la subvention de loyer.

10. Les dispositions actuelles figurent dans le règlement grand-ducal modifié du 2 avril 2004 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide au financement de garanties locatives prévue par l'article 14^{quater} de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

11. Les auteurs du texte sous avis estiment qu'il convient d'insérer dans la base légale relative à l'aide au financement de la garantie locative, en l'occurrence au chapitre 2^{quater} de la loi de 1979, tous les principes, conditions et points essentiels qui sont encore actuellement prévus par le prédit règlement d'exécution de 2004.

12. Notre Chambre salue l'augmentation du taux d'effort du tiers à 40% du revenu, de même que l'ajustement de la condition de pouvoir justifier de revenus réguliers depuis six mois au moins à 3 mois.

13. Toutefois, la CSL note que cette période minimale exclut toujours les jeunes ou moins jeunes entrant dans la vie active du bénéfice de la garantie locative, pendant les 3 premiers mois de leur embauche, où la recherche d'un logement peut toutefois être très importante.

14. La CSL s'était déjà demandé, lors de ses avis sur les projets de loi et de règlement-ducal relatifs à la subvention de loyer, quelle est la justification d'une période de carence.

15. Qu'en est-il aussi des salariés ayant des interruptions de carrière résultant de l'enchaînement de contrats à durée déterminée ou des missions intérimaires et qui ne remplissent pas les conditions pour toucher l'indemnité de chômage pendant ces interruptions?

16. D'autre part, la CSL regrette que le taux d'effort ne tienne pas compte du lieu géographique du logement. Or, les loyers peuvent diverger considérablement en fonction de la localisation de l'immeuble.

17. Les personnes louant à Luxembourg-Ville sont en effet défavorisées par rapport à celles ayant trouvé un logement dans le canton de Clervaux par exemple vu que leur charge réelle de loyer peut dépasser ce calcul uniforme d'un taux d'effort.

18. Nos pays voisins tiennent compte de ces différences en prévoyant différents paliers ou zones de loyers.

2. Refonte des dispositions légales sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité

19. Les dispositions sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité sont actuellement prévues par les articles 32 à 36 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Les auteurs du projet de loi estiment que cette matière ne trouve pas vraiment sa place dans une législation axée sur les aides individuelles et collectives au logement. Il conviendrait d'insérer les dispositions sur lesdits critères plutôt dans la législation sur le bail à loyer, en l'occurrence dans la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (insertion d'un nouveau chapitre *VIbis* relatif à ces critères dans la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation, et, par voie de conséquence, abrogation des articles 32 à 36 de la loi de 1979).

20. Notons que le *projet de loi n°6583 relative à la promotion du logement et de l'habitat durables*, qui fut déposé le 20 juin 2013 par le ministre du Logement de l'époque¹, prévoyait dans sa partie III (articles 58 à 62) une adaptation des dispositions applicables en la matière.

21. Le nouveau chapitre *VIbis* relatif aux critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres - meublées ou non-meublées - donnés en location ou mis à disposition aux fins d'habitation poursuit l'objectif de résorber le logement insalubre et indigne et d'empêcher les pratiques douteuses de certaines personnes peu scrupuleuses essayant de réaliser des bénéfices importants dans la mesure où elles louent à des prix exagérés des locaux d'habitation qui ne sont pas dignes de ce nom (marchands de sommeil).

22. Même si le texte de loi proposé en la matière reprend en gros le texte de 1979, il convient néanmoins de l'adapter à la situation actuelle des logements et chambres en tenant compte des expériences récentes que les communes ont pu faire lors du contrôle de logements et chambres.

23. Dans un souci d'être plus précis, le texte de loi est modifié en ce qu'il définit maintenant plus clairement les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité. Le chapitre relatif à ces critères prévoit dorénavant également la définition d'un logement, d'une chambre, de la surface applicable, d'un occupant, d'un exploitant ainsi que d'un propriétaire.

24. En ce qui concerne la fermeture d'un logement ou d'une chambre ne répondant pas aux critères fixés par la loi, il appartient toujours au bourgmestre de décider si un logement ou une chambre doit être fermé ou s'il accorde un délai respectivement au propriétaire et à l'exploitant pour se conformer aux critères fixés par la loi et la réglementation applicable en la matière.

25. Comme la loi de 2006 sur le bail à loyer ne s'applique pas aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, il convient de supprimer l'OLAI comme autorité en charge du contrôle des logements et chambres visées par la législation sur le bail à loyer. Toutefois, en l'absence de prescriptions légales applicables, les standards en termes de structures d'hébergement de l'OLAI doivent être ancrés dans sa loi constitutive du 16 décembre 2008. Il convient donc de modifier également la loi du 16 décembre 2008.

26. Enfin, le texte proposé entend responsabiliser les propriétaires et les exploitants. Désormais, en cas de fermeture d'un logement ou d'une chambre par décision du bourgmestre, l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire doit pourvoir au relogement des occupants. A défaut, le bourgmestre procède au relogement, mais aux frais du propriétaire ou de l'exploitant suivant le cas d'espèce.

¹ Avis I/37/2013 de la Chambre des salariés du 12 novembre 2013

27. De même, dans une optique de responsabiliser et de sanctionner le propriétaire ou l'exploitant qui commet des infractions aux critères légaux, le texte de loi reprend les peines correctionnelles prévues par le texte de loi de 1979, tout en les adaptant aux montants actuels.

28. Le règlement grand-ducal d'exécution dispose que l'exploitant doit tenir un registre des occupants, qui doit être présenté lors d'un contrôle ordonné par le bourgmestre. Afin de rendre plus transparentes les activités de location de chambres, d'augmenter les possibilités de contrôle et *in fine* de mieux agir contre les pratiques détestables des marchands de sommeil, la CSL propose au Gouvernement de s'inspirer de la loi française du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), qui prévoit dans un décret² que les contrats de locations font l'objet d'une vérification par les autorités locales, passant par une déclaration ou une autorisation préalable.

29. D'après notre Chambre, le contrôle devrait aussi porter sur les charges locatives, dont le bailleur devrait maintenir à disposition les pièces justificatives, afin d'éviter que le loyer ne soit artificiellement augmenté par des charges locatives exorbitantes.

30. Finalement, la Chambre des salariés demande de réfléchir à une baisse du plafond de 5% du montant investi, que le loyer annuel ne doit pas dépasser. En effet, face à une diminution notable des taux d'intérêt et une forte augmentation des prix immobiliers, ce plafond a largement perdu de son efficacité.

² Décret n° 2016-1790 du 19 décembre 2016 relatif aux régimes de déclaration et d'autorisation préalable de mise en location

Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives prévues par les articles 14^{quater}-1 et 14^{quater}-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

1. Le projet de règlement grand-ducal prévoit les modalités relatives à la demande en obtention de l'aide et à la décision d'octroi ou de refus de l'aide. Il prévoit également les seuils de revenu à respecter selon la composition du ménage. Ces seuils de revenu sont élaborés sur base des unités de consommation (UC), comme c'est déjà le cas pour l'aide sous forme de subvention de loyer.

2. Le revenu mensuel du ménage doit être inférieur ou égal au seuil de revenu fixé suivant la composition du ménage, ramené à la valeur au nombre indice-cent du coût de la vie, suivant les modalités prévues par l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, conformément à l'annexe du règlement.

3. Rappelons qu'à l'heure actuelle, le revenu du bénéficiaire ne peut pas dépasser 2,5 fois le revenu minimum garanti. Le tableau ci-après reprend les plafonds de revenus actuels et les garanties locatives maximales en fonction du loyer maximal admissible actuellement et les montants respectifs prévus par la législation projetée.

Type de ménage	Situation actuelle*			Situation projetée		
	Plafonds de revenu		Garantie locative maximale	Plafonds de revenu		Garantie locative maximale
	<i>en euros au nombre indice 100</i>	<i>en euros courants</i>	<i>en euros courants</i>	<i>en euros au nombre indice 100</i>	<i>en euros courants</i>	<i>en euros courants</i>
Personne seule	440,88	3.502,93	3.502,93	365,00	2.900,07	3.480,08
2 personnes majeures sans enfant	661,33	5.254,49	4.552,71	547,50	4.350,11	5.220,13
Ménage avec 1 enfant	701,40	5.572,90	4.552,71	657,00	5.220,13	6.264,16
Ménage avec 2 enfants	741,48	5.891,32	4.552,71	766,50	6.090,15	7.308,18
Ménage avec 3 enfants	781,55	6.209,73	4.552,71	876,00	6.960,17	8.352,20
Ménage avec 4 enfants	821,63	6.528,14	4.552,71	985,50	7.830,19	9.396,23
Ménage avec 5 enfants	861,70	6.846,55	4.552,71	1.095,00	8.700,21	10.440,25
Ménage avec 6 enfants	901,78	7.164,96	4.552,71	1.204,50	9.570,23	11.484,28
+ par enfant au-delà du 6 ^e	16,03	127,36		109,50	870,02	

*Pour la situation actuelle, en ce qui concerne les ménages avec enfants, nous avons considéré les ménages à deux adultes. Il est à saluer que, d'après le projet de règlement grand-ducal sous avis, « il y a lieu d'entendre par ménage la ou les personnes majeures qui ont un ou plusieurs enfants. Les montants en euros correspondent au revenu mensuel du type de ménage visé » (Remarque sous le tableau en annexe du projet de règlement grand-ducal).

4. Pour les ménages sans enfants (personnes seules et couples) et pour les ménages à deux personnes avec un enfant, les plafonds de revenu permettant l'admission à une garantie locative ont été abaissés à première vue. Toutefois, la nouvelle définition du revenu permet en réalité un accès plus facile à la garantie locative pour tous les ménages.

5. D'un autre côté, le calcul de la garantie locative en fonction du loyer a été rendu plus souple en raison de la suppression du loyer maximum en euros de 191 euros n.i. 100 et de l'augmentation du taux d'effort de 1/3 du revenu à 40% du revenu.

6. Ainsi, la garantie locative maximum sous la législation projetée est légèrement plus faible pour une personne seule et dans tous les autres cas, elle est plus élevée.

7. En outre, notre Chambre constate que les plafonds de revenu permettant l'accès à la garantie locative sont plus élevés, donc plus favorables, que ceux figurant au règlement grand-ducal du

15 décembre 2017 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Elle se demande s'il ne faut pas augmenter les plafonds de revenu pour la subvention de loyer au niveau des montants relatifs à la garantie locative.

8. La CSL salue aussi le fait que les montants pour la garantie locative sont indexés, ce qui n'est pas le cas pour les plafonds de revenus en matière de subvention de loyer.

9. Elle rappelle sa revendication que les montants relatifs à la subvention de loyer soient automatiquement adaptés aux variations du coût de la vie suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

10. En outre, les montants relatifs tant à la garantie de loyer qu'à la subvention de loyer devraient également suivre l'évolution du salaire social minimum, en fonction de l'évolution des conditions économiques générales et des revenus conformément à l'article L.222-2 du Code du travail.

11. Finalement, notre Chambre rappelle la proposition de loi n°7094 (David WAGNER) portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006. Cette proposition prévoit de réduire le montant maximum de la garantie locative à constituer par le locataire de trois mois à un mois de loyer. Dans son avis du 16 mai 2017, la Chambre des salariés a entièrement souscrit à cette proposition.

Projet de règlement grand-ducal déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation

1. Ce projet de règlement grand-ducal fixe les mesures d'exécution du nouvel article 28^{ter} de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.
2. Il établit les critères minimaux de salubrité et d'hygiène (section 2), de sécurité (section 3) et d'habitabilité (section 4). Il prévoit également les modalités de gestion d'une chambre et des locaux collectifs (section 5).
3. Il reprend une bonne partie des dispositions du *règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité et d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location* actuellement en vigueur en les adaptant toutefois à l'évolution de la situation des logements et chambres, tout en tenant compte des expériences faites lors de contrôles récents de tels locaux dans la ville de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette, pour atteindre notamment l'objectif de salubrité des locaux visés.

Sous réserve de ses observations formulées ci-dessus, la Chambre des salariés a l'honneur de communiquer qu'elle marque son accord avec le projet de loi et les projets de règlements d'exécution sous avis.

Luxembourg, le 19 juin 2018

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.