

Objet:

- 1. Projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.**
- 2. Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de l'allocation de logement et de l'allocation de loyer prévues par l'article 14quinquies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. (3768CCH).**

Saisine : Ministre du Logement (11 janvier 2011)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le **projet de loi** sous avis a pour objet l'introduction d'une allocation de logement¹ et d'une allocation de loyer² pour soutenir financièrement, et temporairement, les personnes physiques victimes d'un fait grave, ou d'un cas de force majeure, qui les mettent dans une situation de déséquilibre financier et dans l'impossibilité de rembourser le, ou les, prêts hypothécaires souscrits pour le financement de leur logement d'habitation, respectivement – en cas de location – dans l'impossibilité de payer le loyer fixé dans le contrat de bail à usage d'habitation conclu avec un bailleur.

Le **projet de règlement grand-ducal** sous avis, quant à lui, a pour objet la fixation des conditions et des modalités d'octroi de l'allocation de logement et de l'allocation de loyer prévues par l'article 14quinquies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement³, tel que cet article est proposé dans le projet de loi sous rubrique.

1) Projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Dans sa déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le gouvernement indique sa volonté d'étudier « [...] la possibilité d'extension de l'allocation de loyer, accordée actuellement aux bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG), à d'autres bénéficiaires

¹ En ce qui concerne l'allocation de logement, l'Etat pourra prendre en charge 20% de la mensualité de remboursement du prêt hypothécaire, jusqu'à concurrence de 300 EUR par ménage et par mois. Cette limite maximale de 300 EUR est majorée de 60 EUR par enfant à charge. L'allocation de logement ne pourra dépasser la diminution de revenu consécutive au fait grave.

² Pour ce qui est de l'allocation de loyer, l'Etat pourra prendre en charge 20% du loyer, sans prise en compte des charges locatives, jusqu'à concurrence de 300 EUR par ménage et par mois. Cette limite maximale de 300 EUR est majorée de 60 EUR par enfant à charge. Ici encore, l'allocation ne pourra dépasser la diminution de revenu consécutive au fait grave.

³ Par le biais des aides au logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979, le législateur souhaitait faciliter l'accès au logement, tout en réservant le bénéfice des aides étatiques principalement aux personnes qui font partie d'un ménage à revenu modeste et/ou ayant des enfants à charge.

nécessiteux. Ainsi, l'introduction d'une allocation de logement permettant de soutenir financièrement et temporairement les locataires et les propriétaires victimes d'un cas de force majeure ou d'un fait grave (p.ex. chômage indemnisé) est envisagée [...] ».

Le projet de loi sous avis différencie l'aide qui est adressée aux propriétaires, qui revêt la forme d'une *allocation de logement* de celle qui cible les locataires⁴ d'un logement, et qui prend la forme d'une *allocation de loyer*.

L'exposé des motifs du projet de loi sous avis ajoute qu'un bilan sera dressé deux ans après l'entrée en vigueur de l'allocation de logement et de l'allocation de loyer afin d'analyser leurs effets et d'apporter d'éventuelles modifications au texte de loi et au règlement.

Considérations générales

En premier lieu, la Chambre de Commerce souhaite rappeler qu'elle soutient le gouvernement dans toute démarche visant à lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté relative via des instruments ciblés, en lieu et place d'augmentations continues d'instruments tels que le SSM et le RMG. L'introduction d'allocations de logement et de loyer peut donc être saluée quant à leur principe. En ce qui concerne leur efficacité, ainsi que leur impact sur les finances publiques, la Chambre de Commerce est nettement plus réservée. Les nouvelles mesures sont introduites en les justifiant exclusivement par les effets de la crise économique sur certains ménages. Elles s'ajoutent aux instruments existants en matière d'aides au logement. Il n'a pas été procédé au préalable à une analyse exhaustive et en profondeur de l'efficacité des aides actuelles, tel que cela avait été déjà demandé par le Conseil économique et social (CES) dans son avis de 1999 sur les problèmes liés au logement.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce salue l'initiative des auteurs du projet de loi sous avis d'intégrer une fiche financière qui évalue l'impact sur les finances publiques de la mise en place de ces deux allocations. Elle estime toutefois que les prévisions présentées dans cette fiche s'avèrent sous-estimées⁵ (\pm 7.500.000 EUR pour les ménages sans enfant à charge et \pm 10.457.000 EUR pour les ménages avec deux enfants à charge), particulièrement pour des périodes de basse conjoncture. En effet, à titre d'illustration, l'allocation de logement ou de loyer peut être accordée en cas de chômage partiel⁶. Or, en 2009, 81.659⁷ travailleurs ont reçu une indemnisation de l'ADEM. Ne disposant pas de l'ensemble des hypothèses utilisées par les auteurs du projet de loi, la Chambre de Commerce ne peut présenter d'estimations exhaustives.

En troisième lieu, la Chambre de Commerce s'interroge également quant à l'adaptation des montants maximum alloués (à savoir 300 EUR par ménage et par mois, majorés de 60 EUR par enfant à charge) au coût de la vie, c'est-à-dire l'indexation ou non de ces plafonds. Elle estime qu'il n'y a pas lieu d'indexer les allocations.

⁴ Soumis à la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

⁵ La fiche financière se base sur l'étude de l'Observatoire de l'Habitat d'octobre 2010, qui, en procédant à une extrapolation des données relevées sur un échantillon de ménages au Luxembourg, a évalué que 1% du total des ménages déclarent avoir subi en 2009 une perte de revenu suite à un fait grave et rencontré des difficultés à assumer le coût de leur logement.

⁶ Article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis.

⁷ ADEM, Rapport annuel 2009.

Enfin, La Chambre de Commerce préconise que le « *formulaire spécifique*⁸ », par le biais duquel une demande d'octroi d'une allocation de logement ou de loyer doit être introduite, soit placé en annexe du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Commentaire des articles

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires particuliers à formuler concernant le projet de loi sous avis.

⁸ Article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis : « (1) *Les demandes en obtention de l'aide sont à adresser moyennant un formulaire spécifique, mis à la disposition du demandeur intéressé, ensemble avec les pièces justificatives à l'appui, au Service des Aides au Logement du Ministère du Logement* ».

2) Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de l'allocation de logement et de l'allocation de loyer prévues par l'article 14quinquies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

Tout d'abord, la Chambre de Commerce salue la prise en compte, dans la définition du *revenu*⁹, en plus du revenu mensuel imposable au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, de « *tous les autres revenus, même non soumis à l'impôt, dont dispose le demandeur et tout autre personne vivant avec le demandeur dans le logement en question [...]* ». Toutefois, la Chambre de Commerce s'interroge sur la manière dont l'épargne des demandeurs sera évaluée. En effet, deux personnes ayant les mêmes revenus ne disposent pas nécessairement d'un patrimoine équivalent. Le principe d'équité, cité dans le commentaire de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal sous avis, pourrait dès lors ne pas être rencontré. De même, la Chambre de Commerce s'interroge quant aux modalités pratiques dont disposent les autorités publiques afin d'évaluer la contenance du patrimoine des demandeurs. Ainsi, il ne peut être exclu que le dispositif envisagé n'incite pas à la fraude dans le chef des demandeurs de l'allocation de logement, respectivement de loyer.

La Chambre de Commerce constate, ensuite, qu'est à considérer comme « fait grave » au sens du projet de règlement grand-ducal sous avis, « *la maladie ou l'invalidité constatée par attestation médicale* ». Le commentaire de l'article 1 ajoute qu'« *une personne affectée d'une maladie mais bénéficiant du droit au maintien intégral de son salaire pendant une durée déterminée [...] ne peut bénéficier de l'allocation de logement ou de loyer pendant cette période* ». La Chambre de Commerce estime que cette explication se devrait d'être insérée directement dans le texte même du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Concernant l'article 3, paragraphe (1)

La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'utilisation d'un verbe conjugué au futur dans ce paragraphe (1) et souhaite que soit remplacé « *Le Service des Aides au Logement du Ministère du Logement fera l'instruction de la demande* » par « *Le Service des Aides au Logement du Ministère du Logement fait l'instruction de la demande* ».

Concernant les articles 8, paragraphe (2) et 10, paragraphe (2)

La Chambre de Commerce souhaite que soit remplacé le sous-point « *le ou les pièces prouvant le fait grave ainsi que la diminution de revenu consécutive* » par « *la ou les pièces [...]* ».

Concernant les articles 9, paragraphe (2) et 11, paragraphe (2)

La Chambre de Commerce salue le mode de versement des allocations ici évoquées, à savoir directement « *entre les mains de l'établissement financier qui a consenti le prêt hypothécaire* » pour l'allocation de logement et « *entre les mains du bailleur* » pour l'allocation de loyer. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis s'assurent ainsi que ces allocations seront destinées à l'usage initialement prévu, ce qui ne serait pas

⁹ Article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis.

nécessairement le cas si ces allocations étaient versées sous la forme d'une somme d'argent directement aux ménages.

*

*

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CCH/PPA