

Objet : Proposition de loi n°6830 (Marc Lies) modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. (4606CCH)

*Saisine : Ministre du Logement
(4 mars 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La proposition de loi sous avis a pour objet de modifier la Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après la « Loi modifiée du 25 février 1979 ») et reprend certains éléments, selon l'exposé des motifs, du projet de loi n°6583 relative à la promotion du logement et de l'habitat durables qui fut déposé le 20 juin 2013, mais retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés par arrêté grand-ducal le 13 mars 2015. Ce projet de loi proposait notamment de regrouper l'ensemble des aides individuelles au logement (aides socioéconomiques, aides énergétiques et les aides écologiques créées par le projet de loi).

La proposition de loi sous avis contient deux grands volets.

D'une part, afin de lutter contre la pauvreté énergétique, une nouvelle aide visant les ménages à faible revenu¹ serait accordée sous forme d'un prêt hypothécaire à taux zéro pour l'assainissement énergétique, contracté auprès d'une banque ayant une convention avec l'Etat. Ce prêt hypothécaire, pris en considération jusqu'à un maximum de 50.000 EUR, serait garanti en capital et en intérêts par l'Etat pendant toute sa durée.

L'exposé des motifs indique que l'isolation thermique et l'installation d'une ventilation contrôlée mécanique avec récupération de chaleur sont les mesures les plus efficaces pour lutter contre la précarité énergétique. Par conséquent, seules ces dernières pourraient faire l'objet d'un prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique, tandis que les installations techniques en seront exclues.

D'autre part, alors que l'article 32 de la Loi modifiée du 25 février 1979 prévoit que les logements destinés à la location ou mis à disposition aux fins d'habitation « *doivent répondre à des critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité à définir par règlement grand-ducal* », le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979² ne semble plus adapté à la situation actuelle, selon l'exposé des motifs. La proposition de loi sous avis précise donc, dans l'article 32³, des critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location auxquels doivent répondre les locaux d'habitation en manière générale, et ce, selon l'exposé des motifs, afin de résorber le logement insalubre ou indigne. Un règlement grand-ducal fixera le contenu de ces critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location ainsi que les modalités de location et de gestion des logements collectifs.

¹ Des conditions de revenu seront fixées par règlement grand-ducal.

² Règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location.

³ Ces points seront supprimés du règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location.

Considérations générales

Concernant le règlement grand-ducal d'exécution

La proposition de loi sous avis renvoie à de nombreuses reprises à un futur règlement grand-ducal pour ce qui est des modalités pratiques. La Chambre de Commerce regrette que ce dernier ne puisse pas faire l'objet d'un avis concomitant, et aurait aimé pouvoir se prononcer sur l'ensemble de la réforme, et non sur une partie des éléments seulement.

Concernant les aides au logement

La Chambre de Commerce souhaite rendre à nouveau attentive au nombre important d'aides visant le logement actuellement en vigueur. La Chambre de Commerce plaide pour la réalisation d'une radiographie de l'ensemble de ces dernières, qu'elles visent l'offre ou la demande, et ce afin d'en évaluer l'efficacité. De plus, avant l'introduction d'un nouveau transfert, la question du maintien d'instruments déjà existants doit être automatiquement posée.

En outre, elle regrette le retrait pur et simple du projet de loi n°6583 relative à la promotion du logement et de l'habitat durables qui prévoyait, dans un souci de simplification administrative, de regrouper en un seul texte, mis à part la subvention de loyer, les aides financières au logement accordées aux ménages, ce que la Chambre de Commerce préconise. Il envisageait également de centraliser, au sein du Ministère du Logement, les aides financières étatiques concernant le logement, ce qui n'est pas le cas actuellement, et d'ainsi créer un « Guichet unique des aides au logement ».

Concernant l'introduction d'un prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique

Tout d'abord, la Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons sous-jacentes au retrait du projet de loi n°6583 relative à la promotion du logement et de l'habitat durables, qui proposait notamment de créer un prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique.

Ensuite, bien qu'elle estime l'objectif de cette nouvelle aide louable, à savoir mettre les ménages à faible revenu à l'abri du risque de pauvreté énergétique, la Chambre de Commerce est perplexe quant à la possibilité d'atteindre ce but avec cette seule aide, en particulier lorsque les taux d'intérêts sont faibles, comme actuellement. En outre, le financement de travaux accessoires comme les travaux de maçonnerie en cas de remplacement des fenêtres n'est pas abordé.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce regrette l'absence de données quant à l'impact budgétaire de cette nouvelle mesure et demande donc davantage de transparence quant aux conséquences pour les finances publiques.

Enfin, et comme elle l'avait déjà souligné dans son avis sur le projet de loi n°6583 datant du 29 janvier 2014, la Chambre de Commerce estime que les aides au logement énergétiques et écologiques versées aux ménages visent deux buts principaux : atteindre des objectifs environnementaux d'une part, et prévenir la pauvreté énergétique, d'autre part. Par conséquent, des critères d'octroi trop stricts, l'exclusion de certains travaux du champ d'application (par exemple les installations techniques) ou une limitation du cercle des personnes éligibles pourraient décourager les ménages d'entreprendre un assainissement de leur logement et ainsi réduire les investissements. Afin que le Luxembourg puisse

respecter les délais et objectifs, internationaux notamment, fixés en matière de protection de l'environnement, une masse critique de ménages potentiellement bénéficiaires doit être atteinte, et ce grâce à une large diffusion de ce type d'aides. En outre, de par la rénovation et l'assainissement de leurs logements, les ménages soutiennent l'activité économique, et ce notamment dans les secteurs de l'écoconstruction et des écotechnologies.

S'agissant du prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique créé par la proposition de loi sous avis, la Chambre de Commerce remarque que sont introduites des conditions d'octroi plus restrictives que pour d'autres aides, prévues notamment dans le règlement grand-ducal modifié du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement :

- le ménage ne doit être ni propriétaire, ni copropriétaire, ni usufruitier, ni emphytéote ou titulaire d'un droit de superficie d'un autre logement au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger ;
- le logement pour lequel l'aide est demandée doit servir d'habitation principale et permanente au ménage ;
- le ménage doit répondre aux conditions de revenu (qui seront fixées par règlement grand-ducal) ;
- le ménage doit respecter les critères de surface utile d'habitation (qui seront fixés par règlement grand-ducal) ;
- les mesures d'assainissement énergétique pour lesquelles l'aide est demandée doivent être élaborées dans le cadre d'un conseil en énergie (dont le contenu et les modalités seront fixés par règlement grand-ducal) ;
- les conditions, à l'exception de celle relative au revenu, doivent être respectées pendant un délai d'au moins dix ans, sous peine de restitution de l'aide.

S'agissant des **conditions liées à la surface**, la Chambre de Commerce estime que le montant des aides allouées doit être fixe, peu importe la surface habitable. Toutefois, si le souhait est d'introduire une aide proportionnelle à la taille de l'habitation, la Chambre de Commerce souhaite qu'un plafond de superficie soit établi, au-delà duquel l'aide ne pourra plus s'accroître. Par ce biais, il s'agit d'orienter la demande vers des habitations durables mais à la surface limitée afin d'accroître la densification.

En ce qui concerne la **condition de ne pas être propriétaire d'un deuxième logement**, il en découle que le logement pour lequel l'aide est demandée doit servir d'habitation principale et permanente au ménage. Par conséquent, les propriétaires qui donnent un nouveau logement à haute performance énergétique en location ne pourront pas bénéficier du régime d'aides, ce qui exclut un nombre non négligeable d'unités d'habitation, ce que la Chambre de Commerce regrette.

Enfin, l'obligation quant au respect de ces **conditions pendant une période de dix ans** semble excessive puisqu'en cas de vente du logement endéans cette période, le bénéficiaire doit restituer l'aide, alors que l'habitation conservera son statut de logement à haute performance énergétique, ce dont profitera le futur propriétaire. Si cette durée devait toutefois être maintenue, la Chambre de Commerce demande que des exceptions soient prévues (en cas de perte d'emploi, en cas de changement de lieu d'affection, etc.), et que des taux dégressifs de restitution de l'aide, en fonction du temps pendant lequel le bénéficiaire a habité le bien visé, soient introduits.

Concernant la location de logements garnis

La proposition de loi sous avis prévoit que le nombre d'emplacements privés de stationnement par unité de logement, selon le règlement des bâtisses de la commune relative, devra être augmenté d'un emplacement de stationnement à partir du moment où les immatriculations des voitures des personnes logées dans la même unité de logement dépasseront le nombre de 4 (pour les garnis qui hébergent 3 à 5 personnes) ou de 6 (pour les logements collectifs). Pour chaque nouvelle immatriculation, un emplacement supplémentaire est requis. Cet ajout appelle certaines remarques de la part de la Chambre de Commerce. Tout d'abord, augmenter le nombre de places disponibles ne fera qu'inciter les nouveaux arrivants à amener leur véhicule au Luxembourg et à se déplacer en voiture au détriment de l'utilisation des transports publics. De plus, cette mesure sera tout simplement impossible à mettre en œuvre dans certains lieux déjà construits, les emplacements pour le stationnement n'étant pas extensibles à souhait. En outre, se pose le problème du contrôle de l'application de cette mesure. Enfin, la gestion des emplacements de stationnement dans les communes devrait être régit par le plan directeur sectoriel « Transports ». Par conséquent, la Chambre de Commerce redoute que la multiplicité des bases légales affecte la lisibilité et la compréhension des textes.

Selon la Chambre de Commerce, outre des actions ponctuelles et ciblées, des mesures structurelles devraient également être mises en œuvre, telles que :

- la généralisation d'un label « chambres meublées » avec un concept imagé (type étoiles dans les hôtels, épis dans les chambres d'hôtes, etc.) permettant de noter le confort de la chambre ;
- la poursuite du démantèlement des locations ne respectant ni la loi ni les critères y définis ;
- la création d'un organisme (par exemple une ASBL) regroupant l'ensemble des professionnels de la location meublée et qui aurait pour mission des défendre les intérêts des membres de l'association et d'être l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, à l'image du Syndicat des Professionnels de la Location Meublée (S.P.L.M.) en France.

Concernant la norme pour les surfaces habitables des logements

Les normes sont des documents d'application volontaire. Le respect d'une norme devient toutefois obligatoire si cette dernière est intégrée dans un texte législatif ou réglementaire.

Par conséquent, la Chambre de Commerce souhaite que la nouvelle norme pour les surfaces habitables des logements, qui a été récemment instaurée par l'ILNAS, soit intégrée dans la proposition de loi sous avis afin que son application soit obligatoire.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

D'une part, la Chambre de Commerce préconise que les définitions introduites dans la Loi modifiée du 25 février 1979 via un article 2bis soient classées par ordre alphabétique, dans un souci de lisibilité.

D'autre part, alors que le terme « Ministre » fait partie des définitions ajoutées, la Chambre de Commerce constate que le texte de la proposition de loi ne fait aucune référence au « Ministre », au « Ministre ayant le Logement dans ses attributions » ou au « membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions », termes utilisés dans la Loi modifiée du 25 février 1979, mais au « gouvernement ». La Chambre de Commerce souhaite par conséquent une harmonisation.

Concernant l'article 2

L'article 2 de la proposition de loi sous avis prévoit l'ajout d'un chapitre *2quinquies* introduisant un prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique d'un bâtiment ou d'une partie d'un bâtiment.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce rappelle qu'un chapitre *2quinquies* a déjà été ajouté dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement par la loi du 9 décembre 2015 introduisant une subvention de loyer. Par conséquent, la numérotation doit être revue.

Ensuite, alors que l'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit l'introduction de définitions, la Chambre de Commerce constate que le terme « bâtiment » ne fait l'objet d'aucune précision, ce qu'elle regrette. Elle demande qu'une définition soit introduite dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique.

Par ailleurs, l'alinéa (1) du nouvel article *14quinquies* du chapitre *2quinquies* projeté indique que l'aide financière de l'Etat sera accordée après l'accomplissement des travaux d'assainissement énergétique à des fins d'habitation. Cette nouvelle aide visant des ménages à faible revenu, la Chambre de Commerce estime que ces derniers pourraient rencontrer des difficultés à contracter un prêt et donc renoncer à ces investissements.

Enfin, s'agissant des modalités d'octroi du prêt à taux zéro, l'alinéa (3) du nouvel article *14quinquies* du chapitre *2quinquies* projeté prévoit que « *[l]'aide est calculée sur base des intérêts à échoir en fonction du plan d'amortissement établi par l'établissement financier prêteur. L'aide est convertie en un montant d'aide périodique. Elle est différenciée suivant le revenu et la situation de famille du ménage* ». L'objectif de l'aide étant que le ménage emprunteur ne doive pas supporter d'intérêts suite à la contraction du prêt, la Chambre de Commerce s'interroge dans quelle mesure cette aide peut être différenciée suivant le revenu et la situation de famille vu que, *in fine*, l'aide doit correspondre aux intérêts afin que le prêt soit à taux zéro.

Concernant l'article 4

En premier lieu, la Chambre de Commerce souhaite que le terme « local d'habitation » fasse également partie des définitions nouvellement ajoutées.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce constate que la proposition de loi prévoit, d'une part, qu'un règlement grand-ducal fixera les contenus des critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location, mais que, d'autre part, un grand nombre de caractéristiques que les logements locatifs doivent rencontrer sont déjà incluses dans le texte de la proposition. La Chambre de Commerce demande à ce que les dispositions soient regroupées en un seul texte par souci de lisibilité et de sécurité juridique.

En troisième lieu, la proposition de loi préconise la présence d'une pièce de séjour dans les logements « garnis » hébergeant entre 3 et 5 personnes. Or, cette mesure pourrait encore réduire les chambres disponibles sur le marché, accentuant davantage la tension entre l'offre et la demande, et se traduisant par une hausse des loyers pour les occupants finaux, et ce alors que ceux-ci ne sont pas demandeurs de ce type de pièce de vie, selon la Chambre Immobilière du Grand-Duché de Luxembourg (CIGDL).

Concernant l'article 7

Alors que l'article 7 de la proposition de loi sous avis prévoit de modifier l'article 34 de la Loi modifiée du 25 février 1979 en ajoutant que « *[s]ans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs et de la police grand-ducale, le bourgmestre et l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration sont chargés du contrôle des locaux d'habitation* », le commentaire de l'article précise les raisons et les modalités. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce préconise que l'article de la proposition de loi soit complété.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la proposition de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CCH/DJI