

Objet : Projet de loi n°7258 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.**

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.

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. (5032NJE/CCH)

*Saisine : Ministre du Logement
(16 mars 2018)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet 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 »), la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (ci-après la « Loi modifiée du 21 septembre 2006 ») ainsi que la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la « Loi modifiée du 16 décembre 2008 »).

Le projet de loi sous avis contient deux grands volets.

D'une part, il vise une refonte des dispositions sur l'aide au financement de la garantie locative en vue d'une harmonisation et d'une simplification pour les demandeurs et l'administration, et d'un élargissement des potentiels bénéficiaires. Pour se faire, il propose de modifier des conditions d'éligibilité, dont la condition de revenu et la terminologie des dispositions légales sur l'aide, et d'intégrer l'actuel règlement grand-ducal modifié du 2 avril 2004 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide au financement de garanties locatives directement dans la Loi modifiée du 25 février 1979, tel que le Projet propose de le modifier. Le projet de loi sous avis propose également, dans un souci d'harmonisation, d'aligner la définition du revenu considérée pour l'obtention de la garantie locative sur celle utilisée pour l'obtention de la subvention de loyer.

D'autre part, il entend refonder les dispositions légales portant sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité en matière de logement à usage d'habitation donné en location, et les déplace au sein de la Loi modifiée du 21 septembre 2006. Ces modifications ambitionnent notamment d'actualiser les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité aux évolutions du marché des logements et chambres suite à des contrôles effectués par les communes ces dernières années, et d'établir la procédure à adopter par les bourgmestres en cas de non-respect de critères minimaux en la matière. Une des principales nouveautés apportées par ce projet de loi est la

responsabilisation des propriétaires et exploitants du bien locatif dans le relogement des locataires en cas de fermeture d'un logement ou d'une chambre par décision du bourgmestre.

Le projet de loi sous avis est accompagné de deux projets de règlements grand-ducaux d'exécution, à savoir :

- le 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, d'une part ;
- le 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, d'autre part.

Le premier projet de règlement grand-ducal détermine les modalités relatives à l'octroi de l'aide à la garantie locative, et contient le tableau des seuils de revenu à ne pas dépasser pour avoir droit à cette aide.

Le second projet de règlement grand-ducal décrit ces critères en détail et établit la définition d'un « local collectif » et les modalités de gestion d'une chambre et des locaux collectifs. Il actualise des critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité qui n'ont pas été modifiés depuis le 15 juin 1979.

Contexte

Concernant la situation actuelle du logement au Luxembourg

La situation actuelle du logement au Luxembourg, notamment l'inadéquation entre l'offre et la demande, inquiète la Chambre de Commerce et ce depuis longtemps. Les difficultés pour se loger ne cessent de s'amplifier, ceci alors même que la bonne dynamique de l'économie entraîne un besoin en main-d'œuvre croissant. Pour la Chambre de Commerce, si certains aspects du projet de loi sous avis et des deux projets de règlements grand-ducaux peuvent être considérés comme des progrès, à la fois pour la simplification des aides au logement et la qualité de l'habitat, ils ne constituent pas en soi une réponse à la mesure de l'ampleur de la problématique qu'est le logement aujourd'hui au Luxembourg. En effet, ce projet ne lève aucun des obstacles à la mise sur le marché de nouveaux logements, ajoutant même des restrictions supplémentaires via de nouveaux critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité, et n'introduit aucune nouvelle mesure incitative à cette même mise sur le marché.

L'avis du Conseil Economique et Social (CES) du 17 avril 2018, intitulé « Evolution économique, sociale et financière du pays 2018 » synthétise le manque de politique en faveur de l'offre de logement : « *le CES se doit de constater que les mesures et dispositifs en matière de politique de logement [...] n'ont pas engendré les résultats escomptés, notamment parce qu'il s'agit d'une politique axée essentiellement sur la demande et sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme. [...] Encore aujourd'hui, les mesures les plus discutées sont peu concentrées sur le côté purement quantitatif du problème. Or, nous savons que nous avons des retards à combler et qu'à court et moyen terme notre démographie va continuer à fortement augmenter* ». La véritable

ouverture au secteur privé de l'investissement et la gestion de logements sociaux serait, à ce titre, une avancée importante pour l'augmentation de l'offre de logement à destination des foyers luxembourgeois les plus modestes. La Chambre de Commerce recommande ainsi de permettre aux acteurs privés du logement de pouvoir développer leur activité sur l'ensemble du secteur locatif.

Concernant les aides au logement

La Chambre de Commerce souhaite à nouveau attirer l'attention sur le nombre important d'aides visant le logement actuellement en vigueur. La réalisation d'une radiographie de l'ensemble de celles-ci, qu'elles visent l'offre ou la demande, serait à même d'en évaluer l'efficacité et d'améliorer leur impact. La Chambre de Commerce préconise qu'avant l'introduction d'un nouveau transfert, la question du maintien d'instruments déjà existants soit automatiquement posée.

Quant au projet de loi

Considérations générales

Concernant l'harmonisation de la définition du revenu

Le texte calque la définition du revenu considérée pour l'aide au financement de la garantie locative sur celle de la subvention de loyer. La Chambre de Commerce soutient cette mesure qui devrait contribuer à une simplification pour le demandeur.

Concernant les conséquences d'une non-obtention de l'aide au financement de la garantie locative

Le 1^{er} article du projet de loi précise que la demande d'obtention intervient suite à la conclusion du bail. L'aide au financement d'une garantie locative peut être acceptée ou refusée au demandeur. Dans le cas d'une non-obtention de l'aide, ce qui est possible et prévu par le présent projet de loi, rien ne certifie que le locataire puisse alors financer la garantie locative inscrite dans le bail. Cette situation est source de confusion et de pénible conflit entre le bailleur et le locataire. Ce risque pourrait limiter considérablement la portée du présent projet de loi en incitant les propriétaires, en raison de cette incertitude, à ne pas louer à des ménages nécessitant une aide pour financer la garantie locative.

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'absence de prise en considération de cette éventualité. L'introduction d'une condition suspensive à l'obtention de l'aide au sein du bail serait susceptible d'y répondre. La Chambre de Commerce a bien conscience que cela modifierait significativement les modalités relatives au traitement de la demande en obtention de l'aide à la garantie locative, mais il lui apparaît nécessaire de mettre en place de tels changements afin de rendre opérationnel cette aide. Il est en outre essentiel que les parties soient informées de la décision d'allocation d'aides ou non dans des délais très brefs.

Concernant les conditions d'attribution de la garantie locative

L'augmentation de la limite supérieure du taux d'effort, c'est-à-dire le revenu du ménage consacré au paiement du loyer sans les charges locatives, de 1/3 à 40% a tendance à inquiéter la Chambre de Commerce. La nécessité d'une telle évolution est la conséquence de la situation tendue du marché du logement au Luxembourg, situation qui impacte fortement le pouvoir d'achat des ménages. Il n'est pas neutre pour le niveau de vie de

dépenser 40% de son revenu pour se loger plutôt que 33%. Un tel taux d'effort peut aussi mener à des difficultés en termes d'endettement. Dans ce contexte, il est fondamental d'orienter les politiques du logement en faveur d'une hausse de l'offre de logements, ceci afin que la part du revenu des ménages consacré au logement puisse revenir à des niveaux plus acceptables.

Sans préjudice de l'accroissement du risque de surendettement au sujet duquel la Chambre de Commerce s'interroge, celle-ci préconise de ne pas incorporer ce nouveau taux dans une loi mais au sein du règlement grand-ducal fixant les modalités relatives à la demande en obtention de l'aide et à la décision d'octroi ou de refus de l'aide qui lui est associé. En effet, ce taux d'effort est susceptible de devoir être modifié en raison de l'évolution de la situation du logement, des revenus ou du pouvoir d'achat au Luxembourg, ou des résultats apportés par la modification des modalités de la garantie locative. Ainsi, la fixation de ce taux au sein d'un règlement grand-ducal est susceptible de répondre au besoin de réactivité des aides au logement. La présentation du présent projet de loi comme une « étape intermédiaire » nécessaire du fait de « la situation actuelle tendue sur le marché du logement » démontre l'importance d'une capacité à pouvoir s'adapter à des évolutions relativement rapides du marché du logement.

Concernant les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité

La Chambre de Commerce salue l'insertion de ces critères au sein de la Loi modifiée du 21 septembre 2006 et par la même leur suppression dans la Loi modifiée du 25 février 1979. En effet, ce volet n'avait pas sa place au sein d'une loi consacrée aux aides au logement. Cette modification apportera davantage de clarté pour le citoyen et les entreprises du secteur de l'immobilier.

La Chambre de Commerce est toutefois inquiète de l'obligation pour les chambres données en location d'avoir une surface égale ou supérieure à 9 m² alors que les textes actuellement en vigueur sur le sujet font état d'une obligation de surface totale pour le logement donné en location, critère qui apparaît plus adapté à la réalité du marché locatif.

Concernant les dispositions transitoires et abrogatoires

Dans un souci d'opérationnalité, la Chambre de Commerce s'interroge sur les éventuelles difficultés occasionnées par l'obligation de mise en conformité à l'issue d'une période de deux ans suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. En effet, dans le cas où un bail conclu avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions aurait une durée de plus de deux ans et que le logement en location ne serait pas conforme aux nouveaux critères, quelles seraient les solutions pour le propriétaire si le locataire refuse de quitter le logement qu'il loue ? Prenons l'exemple d'un bien comportant deux pièces principales, soit deux chambres louées toutes deux. Le logement n'est pas conforme en l'absence d'un séjour ou d'une cuisine partagée. Si le bail des deux locataires s'étend sur plus de deux ans et que ceux-ci refusent de quitter leur logement, le propriétaire se retrouverait alors dans une pénible situation d'illégalité. Pour la Chambre de Commerce, une telle situation doit à tout prix être évitée.

Concernant la définition d'exploitant

Le commentaire des articles du projet de loi sous avis mentionne que « *la notion d'exploitant vise notamment les exploitants d'un café, d'une brasserie ou d'un restaurant qui*

gèrent par exemple un débit de boissons et/ou de nourriture situé dans l'immeuble où se trouve la chambre donn[ée] en location/mis à disposition. L'exploitant est souvent le gérant de l'immeuble, mais peut également être le propriétaire de ce celui-ci ».

Pour la Chambre de Commerce, cette vision, tirée de certains cas particuliers, ne reflète pas nécessairement dans sa globalité la définition présentée par le projet de loi sous avis, à savoir que l'exploitant est « *la personne physique ou morale qui est gérante du logement respectivement de la chambre donné en location ou mis à disposition à des fins d'habitation* ». La situation particulière de la location de chambre par des exploitants d'un café, d'une brasserie ou d'un restaurant ne justifie pas l'utilisation d'une notion au contour flou et qui est sujette à équivoque. Ainsi, il apparaît pour la Chambre de Commerce que la notion de « gérant » est plus pertinente pour qualifier ces personnes et devrait donc remplacer celle d'exploitant.

Concernant la compétence de contrôle du bourgmestre

Le projet de loi sous avis octroie l'autorité au bourgmestre en matière de contrôle et de fermeture des logements et chambres loués qui ne répondraient pas aux critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité. La Chambre de Commerce s'interroge sur l'homogénéité des contrôles effectués sur l'ensemble du territoire national. Les moyens pouvant être déployés par les bourgmestres des communes les plus petites ne semblent pas pouvoir être d'une même dimension que ceux dont bénéficieraient les bourgmestres des communes les plus peuplées. Le risque d'une application hétérogène du présent projet de loi sous avis semble réel. Ce risque pose la question de la juste autorité de contrôle, bourgmestre ou ministère, mais aussi de la dimension des communes au Luxembourg, engagé depuis quelques années dans un lent processus d'agglomération.

La Chambre de Commerce note de façon positive la possibilité pour les bourgmestres de pouvoir se faire assister par des agents de la Direction de la santé ou faire appel à des experts, sans que cela ne pallie intégralement la question de l'uniformité de la procédure de contrôle, le bourgmestre conservant le rôle central dans celle-ci.

Concernant la fiche financière

La Chambre de Commerce se doit d'émettre plusieurs critiques concernant la fiche financière annexée au projet de loi sous avis. Tout d'abord, l'estimation de 200 aides à la garantie locative accordées par an n'est pas étayée par une argumentation chiffrée. Cette estimation devrait être fondée sur un raisonnement précis et des hypothèses décrites dans cette fiche financière. Par ailleurs, le coût de fonctionnement n'est pas indiqué, ceci alors même que la mise en place de la procédure et le fonctionnement de la garantie locative requière une charge de travail non négligeable aux agents de l'Etat. Le coût de fonctionnement n'est pas non plus évoqué en ce qui concerne le second volet sur les critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité. L'intervention des agents de la Direction de la santé et d'experts aura un coût pour l'Etat et les communes.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

Il y est précisé parmi les conditions à l'attribution de l'aide à la garantie locative que « *le demandeur a conclu un contrat de bail à usage d'habitation* ». Or, comme précisé ci-dessus, cette aide peut être refusée au demandeur. Le bailleur et le demandeur se

retrouveraient alors dans la situation où un contrat de bail a été conclu entre eux, contrat qui prévoit une garantie locative que ne pourrait payer le demandeur. La Chambre de Commerce demande à ce que soient incorporées à cet article la notion de condition suspensive du bail à l'acceptation de l'aide à la garantie locative.

Comme déjà soulevé, la Chambre de Commerce préconise d'intégrer, en toute hypothèse, le taux d'effort de 40% consacré au paiement du loyer du ménage au sein du règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives.

Concernant l'article 2

La Chambre de Commerce recommande de renommer « l'exploitant » en « gérant » puisqu'il s'agit de « la personne physique ou morale qui est gérante du logement respectivement de la chambre donné en location ou mis à disposition à des fins d'habitation ».

La Chambre de Commerce ne saurait approuver l'obligation d'une surface minimale par chambre de 9 m² par occupant ne tenant pas compte de la surface totale des locaux locatifs de l'appartement. Elle préconise de prendre en compte la surface par occupant en additionnant les locaux locatifs, ou, *a minima*, de diminuer la surface minimale obligatoire pour les occupants supplémentaire à 6 m².

Concernant l'article 5

La Chambre de Commerce estime que le délai de deux ans accordé pour que les propriétaires et « exploitants » mettent leur logement ou chambre en conformité, est en adéquation avec les répercussions de ce projet de loi sauf dans le cas d'un bail en cours se terminant de plein droit après cette période. Elle recommande de modifier l'article et le projet de règlement grand-ducal afférant en permettant aux propriétaires de mettre en conformité ou de fermer leur logement locatif qu'au terme du bail conclu.

Quant aux deux projets de règlements grand-ducaux

Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives à l'aide au financement de garanties locatives

Le Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à faire sur ce projet sous avis, en-dehors de la préconisation d'y intégrer le cas échéant le taux d'effort limite pour plus de flexibilité.

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

Considérations générales

La Chambre de Commerce s'inquiète d'une potentielle surréglementation générée par le projet de règlement grand-ducal sous avis déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité en raison de l'addition de ce texte aux critères inscrits dans les différents règlements sur les bâtisses. Cette crainte est d'autant plus fondée que le

renforcement des critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité proposé par le présent projet de règlement grand-ducal est substantiel par rapport au 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. Peut être citée par exemple la mesure des fenêtres, la réglementation passant d'un ratio de la surface du plancher à une taille en valeur absolue.

De manière plus préoccupante encore, il résulterait de ces propositions un important resserrement, volontaire ou non, de l'offre de logement à louer sous forme de colocation. Or, les personnes seules représentaient 33% du total des ménages en 2011 contre 20% en 1981. La mobilité s'est, elle, fortement accrue, avec 24 400 arrivées sur le territoire en 2017 contre 7 400 en 1980, et 13 800 départs contre 6 000. La colocation répond à une demande réelle d'habitats plus petits, flexibles et urbains pour les jeunes actifs, majoritairement une population étrangère et qualifiée indispensable à l'économie luxembourgeoise. Restreindre l'offre de colocation au Luxembourg porterait dès lors atteinte à l'attractivité du pays pour cette main d'œuvre qualifiée.

Le 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 définit les logements collectifs comme « *les garnis qui hébergent au moins six personnes* ». Le présent projet de règlement grand-ducal sous avis ne définit pas de « *logements collectifs* » mais évoque la notion de « *local collectif* », définit comme « *un local composé de la cuisine, de la pièce de séjour ou de la salle de bain, destiné à satisfaire les besoins des occupants d'une ou de plusieurs chambres et situé à l'extérieur de celles-ci* ». Des obligations de surface minimum pour certains locaux collectifs sont proposées dès qu'il y a « *présence de plusieurs chambres* ».

Le projet de règlement grand-ducal sous avis ajoute de nouveaux ou étend des critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité pour les colocations dès la location de deux chambres. Pour exemple, une pièce de séjour de 12 m² est aujourd'hui obligatoire pour un logement collectif de six occupants. Elle le serait, en l'absence d'une cuisine d'au moins 15 m², pour tout logement d'au moins deux chambres et deux occupants selon le présent projet de règlement grand-ducal.

Le présent projet de règlement grand-ducal transforme encore l'obligation de surface au sol totale minimum en obligations de surfaces minimums pour certains des locaux collectifs et pour les chambres. Ce changement est en contradiction avec la réalité du parc de logement donné en location collective au Luxembourg ainsi qu'avec l'évolution des besoins en termes d'habitat. De très nombreux logements en colocation, offrant à leurs occupants un habitat décent, ne répondent pas à ces critères d'habitabilité. Des colocataires qui vivraient chacun dans des chambres d'une grande surface n'ont pas obligatoirement la nécessité de disposer d'un séjour partagé, qui réduirait de fait le nombre de chambres disponibles. C'est notamment le cas pour les colocations de deux à cinq personnes. De même, une chambre de 18m² pour deux personnes vivant en couple n'apparaît pas indispensable dans un logement avec des locaux collectifs de taille significative. D'autres critères sont disproportionnés selon la Chambre de Commerce, notamment l'équipement de sécurité à installer dans une cuisine collective et la remise du courrier par le propriétaire. La Chambre de Commerce ne saurait cautionner des propositions à même de diminuer l'offre de logement collectif au Luxembourg dans la situation de tension actuelle.

Commentaire des articles

La Chambre de Commerce souhaite que soient modifiés plusieurs articles du présent projet de règlement grand-ducal déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité.

Concernant l'article 8

Les équipements de sécurité cités dans l'article 8 (6) apparaissent exagérés au regard de l'équipement présent usuellement dans une cuisine. La Chambre de Commerce préconise qu'il soit supprimé.

Concernant l'article 11

L'article 11 (2) est pour la Chambre de Commerce trop restrictif. Elle demande à ce que soient repris les critères de surface de sol total fixés dans l'article 5 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, à savoir que « *la surface au sol ne peut être inférieure à 12 m² pour le premier occupant et 9 m² par occupant additionnel.* » Elle considère essentiel de prendre en compte la véritable surface habitable par occupant, sans considérer la répartition entre chambre, séjour et cuisine. *A minima*, il lui apparaît plus réaliste, au vu de la configuration actuelle des locaux collectifs au Luxembourg, de considérer une surface minimale pour la cuisine de 9 m² plutôt que 15 m² et d'étendre la dispense de séjour dans le cas où chaque chambre serait équipée d'une niche de cuisine.

Concernant l'article 20

La Chambre de Commerce s'interroge sur la nécessité de la seconde phrase de l'article 20 indiquant que « *la réception et la distribution du courrier sous pli fermé aux occupants doit être assurée par le propriétaire respectivement l'exploitant* ». Il lui apparaît que cette solution est impraticable dans les faits, notamment car le propriétaire n'a, dans la plupart des cas, pas la possibilité d'être présent quotidiennement dans le logement collectif. Dans les cas où l'installation d'une boîte à lettres par occupant n'est pas possible, la Chambre de Commerce préconise l'instauration d'une autre solution.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce recommande d'uniformiser certains critères inscrits dans le présent projet de règlement grand-ducal et dans les principaux règlements sur les bâtisses au Grand-Duché. La dimension des fenêtres est un exemple des différences à même de complexifier la réglementation sur les logements.

* * *

Bien que favorable à l'harmonisation des aides au logement et à des critères minimaux élevés de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité pour l'habitat locatif, la Chambre de Commerce, après consultation de ses ressortissants, ne peut approuver le projet de loi et les deux projets de règlements grand-ducaux sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses remarques.

NJE/CCH/DJI