

Luxembourg, le 20 mai 2020

Objet : Proposition de loi n°7485¹ (Marc Lies)

- 1. modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et**
- 2. modifiant la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ». (5371NJE)**

*Saisine : Ministre du Logement
(12 novembre 2019)*

Avis de la Chambre de Commerce

La proposition de loi sous avis (ci-après la « Proposition ») a pour objet la création d'une mesure additionnelle dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement : une solution intermédiaire entre la location et la vente, appelée « location avec option d'achat ».

En bref

- La location avec option d'achat est une idée potentiellement prometteuse dans le but de contribuer à une meilleure situation du logement au Luxembourg, notamment pour les ménages modestes.
- Le dispositif décrit au sein de la Proposition de loi ne répond pas aux objectifs affichés, en raison de sa rigidité et de contraintes trop importantes pour les locataires et les acteurs du logement. Instituée au détriment de l'offre existante et d'une partie des acteurs du logement social, cette mesure a de fortes chances d'être contreproductive.
- La Chambre de Commerce encourage la réflexion et l'expérimentation de la location avec option d'achat selon une approche pragmatique et en s'appuyant sur l'expérience des acteurs de terrain.

La Proposition a pour objectif affiché d'accroître l'offre de logements financièrement abordables, afin de permettre l'accès à un logement « décent » au plus grand nombre. Le dispositif proposé s'adresse ainsi aux ménages modestes, et plus précisément aux personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides étatiques individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La location avec option d'achat telle que décrite par la proposition fonctionne selon deux phases. Durant la première phase, d'une durée de 5 ans maximum, renouvelable possiblement une fois, le locataire verse un loyer composé de deux parts différentes : la part locative qui rémunère la

¹ [Lien vers la proposition de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

location en tant que telle et la part épargne. Lors de la seconde phase, cette épargne constituera un apport personnel pour la levée d'option d'achat et donc l'acquisition du bien. Ce montant sera en effet déduit du prix de vente. Le logement est, par ailleurs, cédé sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de préemption d'une durée de 99 années. Si l'acquéreur potentiel décide de ne pas acheter le bien à l'issue de la période locative de cinq ans, il doit libérer le logement. L'épargne constituée par le ménage pendant la période de location lui est restituée. La Chambre de Commerce regrette que les détails de fonctionnement du dispositif ne lui aient pas été soumis pour avis en même temps que la Proposition, ce qui aurait permis une meilleure appréciation du dispositif projeté. Elle observe qu'ils devraient être décrits dans deux règlements grand-ducaux à venir.

Considérations générales

La Chambre de Commerce met en avant depuis de nombreuses années l'évolution inquiétante de la situation du logement au Luxembourg, et les conséquences négatives de cette évolution sur les plans social et économique. Elle soutient donc l'élaboration d'initiatives innovantes afin de pallier les carences du marché du logement luxembourgeois, particulièrement à destination des ménages modestes. L'idée d'un dispositif de location avec option d'achat apparaît intéressante dans ce sens, car elle pourrait faciliter l'accès à la propriété pour ces ménages. Elle pourrait ainsi potentiellement faciliter l'octroi de crédits au moment de l'achat du bien, simplifier la recherche d'un logement abordable à acheter par les ménages modestes et encourager ces ménages à devenir propriétaires. Dans les faits, la Proposition a le mérite de formaliser une pratique déjà partiellement existante. Elle comporte un mécanisme incitatif pour les communes, via un financement de l'Etat, qui est, en outre, valorisé aussi pour les communes qui investiraient dans des logements sociaux, avec ou sans options d'achat.

Toutefois, la Chambre de Commerce estime que la Proposition ne met pas en application ce dispositif de sorte qu'il réponde efficacement aux objectifs évoqués. Du côté des locataires, l'insécurité porte sur l'obligation de quitter le logement s'ils décident de ne pas l'acquérir ou ne se retrouvent pas dans la capacité de le faire. Ce cas risque d'être fréquent en raison du public concerné, à savoir un public modeste disposant de faibles ressources financières.

Les promoteurs devront, eux, choisir au préalable si le logement construit comporte ou non une option d'achat dans le cas d'un financement par l'Etat. Ce manque de flexibilité apporte une nouvelle contrainte sur l'activité des gestionnaires publics de logements sociaux en raison de l'obligation, pour les promoteurs qui souhaiteraient bénéficier des participations de l'Etat, d'intégrer à leurs projets vingt pour cent de logements locatifs, dont dix pour cent de logement sociaux et dix pour cent de logements locatifs avec option d'achat. La Chambre de Commerce estime cette obligation prématurée alors même que ce dispositif n'a pas été testé et n'est donc pas certain de trouver son public. La Proposition risquerait ainsi d'aboutir à des logements sociaux vacants ou à des logements sociaux avec options d'achat occupés par des ménages ne pouvant à termes lever cette option d'achat. Il s'agit par ailleurs d'une augmentation très significative de la part de logements sociaux requis dans les projets de construction bénéficiant de participations de l'Etat, puisque le pourcentage minimal de logements sociaux passe de 10% à 20%.

La Proposition maintient cette approche dans la séparation des surplus de recettes des logements sociaux. Les surplus de recettes des logements locatifs sans options d'achat seraient ainsi intégralement réinvestis dans des logements locatifs. Les surplus de recettes des logements provenant de la location et de la vente de logements sociaux avec options d'achat seraient intégralement réinvestis dans des logements locatifs avec option d'achat. La Chambre de Commerce considère que ces surplus doivent être destinés à soutenir le développement de l'offre de logements sociaux dans sa globalité, sans rigidité inutile dans la manière dont les organismes du logement social décident d'investir leurs fonds.

Par ailleurs, la location avec option d'achat n'est réservée qu'aux seuls promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1^{er} lorsqu'il s'agit d'une location dans le cadre d'un contrat avec option d'achat. Sont donc exclus de ce dispositif les autres acteurs du logement social, à savoir les offices sociaux, les fondations, les associations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à 100% de parts d'impact, ayant pour objet social la promotion du logement. Outre que rien ne justifie cette différenciation dans le dispositif décrit, la Chambre de Commerce s'interroge sur la praticité de cette exclusion pour la gestion des parcs locatifs sociaux où seront présents, de fait, au moins deux gestionnaires si un organisme exclu du dispositif s'occupe de la gestion locative sans options d'achat. La Chambre de Commerce s'inquiète de l'exclusion pure et simple de ces acteurs, qui sont une part plus qu'essentielle du secteur du logement social. Il s'agirait dès lors d'une nationalisation non exprimée du secteur. Le Conseil d'Etat précise au sein de l'avis n°60.035 émis en date du 28 avril 2020 que *« si l'intention de l'auteur est effectivement de prévoir une telle restriction, elle devra être impérativement prévue dans une disposition légale. Par ailleurs, une telle restriction de la « location avec option d'achat » aux seuls promoteurs publics, à l'exclusion des promoteurs privés, constitue un traitement inégalitaire qui risque de violer l'article 10bis de la Constitution, s'il n'est pas justifié en quoi cette différence de traitement est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnelle à son but. »*

Enfin, la Proposition provoquerait, par la modification de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la suppression de la possibilité de vente directe de logements sociaux à des ménages modestes, sans passer au préalable par le dispositif de logement locatif avec option d'achat. Il s'agirait de la disparition d'une offre aujourd'hui indispensable à l'accession à la propriété pour les ménages modestes. Concernant plus particulièrement le Fonds du Logement, la Chambre de Commerce estime que celui-ci est en capacité d'arbitrer selon ses objectifs et les projets concrets entre les trois offres de location avec option d'achat, de location sans option d'achat et de cession de logements par bail emphytéotique. Elle s'oppose ainsi à la suppression de la possibilité de vente directe de logements par bail emphytéotique.

Dans l'ensemble, les mesures proposées manquent de flexibilité et suppriment certaines solutions existantes. Elles ne permettront pas aux gestionnaires de logements sociaux d'adapter leur offre au public concerné, à sa diversité et à son évolution. L'échec du dispositif aurait ainsi des conséquences dramatiques pour l'offre de logements sociaux dans le pays. La Chambre de Commerce plaide pour une approche davantage pragmatique de la location avec option d'achat. Elle souhaite que ce dispositif se pose en option supplémentaire et non en concurrent des mesures existantes qui ont su faire leur preuve. Elle recommande ainsi de mener tout d'abord une réflexion sur le sujet entre les parties prenantes du secteur du logement social et d'expérimenter le dispositif avant d'intégrer cette innovation harmonieusement dans l'offre existante.

Commentaires des articles

Article 3

L'article contient une erreur de typographie, indiquant une modification de l'alinéa f) de l'article 20 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, alors que la Proposition modifie l'alinéa e). L'alinéa e) comporte par ailleurs l'omission d'un « ; ».

Article 10

La Chambre de Commerce s'interroge sur le bien-fondé de la différenciation des conditions, notamment en termes de prix du loyer, faite entre les promoteurs publics et les sociétés fondées sur

la base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le Fond du Logement. Les raisons de cette différenciation ne sont pas décrites au sein de l'exposé des motifs.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver la proposition de loi dans sa forme actuelle et demande un remaniement en profondeur suivant ses remarques faites dans le cadre du présent avis.

NJE/DJI