

Objet: Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. (3662CCH)

Saisine : Ministre du Logement (28 juin 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous rubrique est de fixer les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend adapter le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 portant exécution de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et cela afin de tenir compte de l'évolution socio-démographique au Luxembourg et « *pour clarifier certaines notions ambiguës¹* ».

Par le biais des aides au logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979, le législateur souhaite 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. Cependant, la pratique administrative, les recours en annulation devant les tribunaux administratifs ainsi que les demandes introduites auprès de l'Ombudsman ont montré que la réglementation relative aux aides individuelles au logement présentait certaines lacunes et ne tenait plus compte des dernières évolutions socio-démographiques au sein de la société, telles que, par exemple, l'augmentation considérable des divorces et des séparations, l'important nombre de personnes vivant seules ou encore la diminution de la superficie moyenne des logements.

Par conséquent, le pouvoir réglementaire propose d'adapter le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement afin que ce dernier corresponde aux exigences nouvelles. Certaines notions et formulations parfois ambiguës se devaient également d'être revues afin de rendre leur application plus claire et plus facile, et ainsi éviter des interprétations futures contraires à la volonté du législateur.

Dans un souci de simplification et d'une meilleure lisibilité et cohérence, le pouvoir réglementaire entend ainsi regrouper en un seul texte les principaux règlements applicables en matière des aides individuelles au logement. Par conséquent, le présent projet de règlement grand-ducal sous avis reprend toutes les mesures d'exécution pertinentes dont la plupart étaient contenues dans les règlements grand-ducaux suivants :

- le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives aux *primes et subventions d'intérêt* en faveur du logement prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

¹ Exposé des motifs, p.1.

- le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives à la *garantie de l'Etat* prévue par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives à la *participation de l'Etat aux frais d'aménagement spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées physiques* prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux *primes et subventions d'intérêt* en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- le règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1991 fixant les dispositions relatives au bénéfice de la *bonification d'intérêt* en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement prévue par l'article 14bis de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- le règlement grand-ducal du 22 mars 2004 fixant les modalités d'exécution de l'*aide épargne-logement généralisée* prévue par l'article 14ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

L'Ombudsman soutient également ce regroupement des différentes aides individuelles au logement dans un seul règlement. Son rapport d'activité 2007-2008² énonce à cet égard qu' « *aux fins d'une plus grande lisibilité et d'une plus grande transparence des différentes aides au logement, le Médiateur suggère également au Ministre d'incorporer les diverses aides au logement avec toutes les conditions d'attribution dans un seul règlement* ».

Considérations générales

En premier lieu, la Chambre de Commerce se félicite de l'initiative du pouvoir réglementaire de regrouper en un seul règlement grand-ducal les aides individuelles au logement avec toutes les conditions d'attribution. Il en résultera une plus grande lisibilité de ces aides conformément au cadre légal applicable.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce insiste, à nouveau³, sur l'importance de diminuer le décalage entre l'offre et la demande en logements.

Au cours des dernières années, la demande de logements est toujours allée croissante malgré la crise, notamment du fait de la croissance démographique due principalement à l'immigration, mais également du nombre limité de terrains à bâtir et du changement de la structure familiale au Grand-Duché. Cette demande est par ailleurs exacerbée par les mesures incitatives proposées par les autorités publiques, mais qui n'ont pas été accompagnées par des mesures du côté de l'offre de logements.

Toute pénurie de logements risque de freiner le développement économique du Grand-Duché et d'entraver le bien-être et la cohésion sociale de sa population. La croissance économique à long terme appelle un développement soutenable de l'économie, par le biais notamment d'une augmentation continue des investissements économiques,

² Rapport d'activité 2007-2008, p.23.

³ Avis de la Chambre de Commerce : (1) du 12 juin 2007 relatif au projet de loi promouvant l'habitat, créant un « pacte logement » avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil (3183DAN) ; (2) du 3 juillet 2002 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (2579TCA).

nationaux mais également étrangers, et par voie de conséquence, une augmentation de la main-d'œuvre étrangère travaillant au Luxembourg. La politique de logement doit impérativement s'inscrire dans une logique de développement durable permettant aux générations actuelles et futures de vivre et de travailler ensemble sur le territoire luxembourgeois. Le logement est un bien de première nécessité auquel on ne peut se soustraire.

La Chambre de Commerce estime que la politique en matière de logement pratiquée jusqu'ici est une politique coûteuse de subventionnement de la demande. Ainsi, la politique d'aides au logement s'avère inefficace à maints égards, et surtout du point de vue budgétaire.

Par conséquent, la Chambre de Commerce réitère sa conviction que toute action politique en matière de logement doit prioritairement viser une augmentation de l'offre de logements en mettant sur le marché les capacités de terrains existantes et surtout, en accélérant les procédures d'autorisation en la matière.

La Chambre de Commerce salue les mesures prises par le présent projet de règlement grand-ducal afin d'encourager une utilisation rationnelle du sol. Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit en effet :

- une majoration de la prime de construction, respectivement de la prime d'acquisition, en fonction du type de construction, à savoir une majoration de 30% pour un appartement en copropriété ou une maison en rangée et de 15% pour une maison jumelée ;
- une réduction⁴ de la surface utile d'habitation qu'un logement doit respecter pour profiter d'une aide, et ce pour un logement en copropriété divisée (appartements, studios).

La Chambre de Commerce doit cependant regretter l'absence de fiche financière compilant les coûts et les moins-values induits par les modifications qui sont apportées à la réglementation en place.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

La Chambre de Commerce ne souhaite pas revenir sur le contenu de l'article 1 du projet de règlement grand-ducal sous avis mais salue cette définition de certains termes importants utilisés dans le cadre de la réglementation sur les aides individuelles au logement. Il convenait, en effet, de préciser, dans un souci de sécurité juridique, ces notions, ainsi que la liste des documents devant obligatoirement être présentés par le demandeur pour prouver la condition de résidence légale, qui avaient, dans le passé, donné lieu à des interprétations divergentes de la part des juridictions administratives ou de l'Ombudsman.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce constate que des exigences des normes en matière de performance énergétique des bâtiments d'habitation, de sécurité et de salubrité sont requises pour l'octroi des aides et s'en félicite.

⁴ Se référer à l'article 7 du projet de règlement grand-ducal sous avis. La surface utile d'habitation minimale passe de 52 m² à 45 m² pour un logement en copropriété divisée.

Concernant l'article 9

La Chambre de Commerce se réjouit de la possibilité offerte par le règlement grand-ducal sous avis au bénéficiaire d'une aide de demander une dispense à l'obligation d'habiter le logement pendant une période permanente de 10 ans⁵. L'Union européenne encourage en effet la mobilité des travailleurs, qui favorise l'épanouissement personnel et professionnel, et contribue à l'adéquation des qualifications à la demande du marché. L'obtention d'une aide ne sera dès lors plus un frein à la mobilité pour des raisons professionnelles et la Chambre de Commerce ne peut que le saluer.

Concernant l'article 13

La Chambre de Commerce observe une inadéquation entre les deux paragraphes de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal sous avis. Alors que le paragraphe (1) dispose que « *Les demandes sont à présenter (...) avant la signature de l'acte authentique documentant l'acquisition du logement (...)* », le paragraphe (2) indique que « *Les pièces à l'appui, et notamment une copie de l'acte authentique documentant l'acquisition du logement dûment daté et signé, doivent être jointes à la demande.* ». Ces deux paragraphes se contredisant, la Chambre de Commerce souhaite que cet article soit clarifié.

* * *

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

CCH/TSA

⁵ Se référer à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous avis. Une dispense d'occupation temporaire, qui est en principe valable pour deux ans, doit être demandée par le bénéficiaire de l'aide avant de partir du logement subventionné. La dispense est en principe accordée en cas de rénovation substantielle du logement ou de départ à l'étranger pour des raisons professionnelles.