CONSEIL D'ETAT
==========
No 48.493

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.

Avis du Conseil d'Etat

(20 avril 2010)

Par dépêche du 5 juin 2009 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le projet de règlement grand-ducal susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat.

Le projet sous revue, élaboré par le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, était accompagné d'un court exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une version faisant apparaître les modifications par rapport aux textes réglementaires existants ainsi que d'une fiche financière.

Etant donné que le préambule manque au texte qui lui a été soumis, le Conseil d'Etat ignore si l'avis des chambres professionnelles a été sollicité.

Considérations générales

Le présent projet de règlement vise à:
- regrouper en un seul texte les six règlements grand-ducaux existants en matière d'aides individuelles au logement;
- clarifier certaines conditions et exigences liées à l'octroi et au remboursement d'aides;
- adapter les mesures aux évolutions sociodémographiques.

Les auteurs du texte sous revue ont ainsi tenu compte de la jurisprudence et des recommandations du Médiateur.

Tel que les auteurs le font ressortir à l'intitulé, la réglementation projetée a comme base légale la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont le chapitre 2 traite des aides individuelles et notamment les articles:
- 3 de l'épargne-logement;
- 11 des primes d'épargne de construction et d'acquisition;
- 12 des primes d'amélioration;
- 12*bis* des aides pour couvrir les frais d'experts liés à l'établissement d'un carnet de l'habitat;
- 13 des aides pour aménagements spéciaux en faveur de personnes handicapées;
- 14 des subventions d'intérêt;
- 14*bis* des bonifications d'intérêt,

et qui chacun se réfèrent à des règlements grand-ducaux pour préciser les conditions et les modalités d'octroi ainsi que les montants et sanctions.

Le rapport 2008 du ministère du Logement renseigne que:

1) 1945 primes de construction et d'acquisition furent accordées pour une valeur de 8.972.574 euros.

Entre 1998 et 2007, la moyenne du nombre de ces primes fut de 2.269 unités; 72,6% représentent des primes d'acquisition et 27,4% des primes de construction.

A noter encore que des 1945 primes accordées en 2008, 1255 concernaient des appartements et 690 des maisons unifamiliales.

2) 429 primes d'épargne ont été octroyées, correspondant en moyenne à 2.205 euros par bénéficiaire.

3) 689 demandes de primes d'amélioration ont été introduites dont 294 ont connu une suite favorable pour un montant total de 592.966 euros.

4) 33 bénéficiaires ont touché une aide pour couvrir les frais liés à l'établissement d'un carnet d'habitat d'un montant moyen de 1.076 euros.

5) 1 demande de prime pour personne handicapée a trouvé une réponse favorable.

6) Un montant global de 21.024.395 euros a été liquidé sous forme de subventions d'intérêt, variant entre 0,125% et 2,20% selon le revenu et la situation familiale du bénéficiaire.

7) Pour ce qui est des bonifications d'intérêt, à savoir 0,75 % par enfant à charge, une somme de 35.089.536 euros fut accordée en 2008.

8) Les subventions et bonifications d'intérêt concernent 43.340 ménages.

Pour les aides en capital et en intérêt, le montant total de remboursement en 2008 a été de 7,16 millions d'euros concernant 2.986 dossiers. Le Conseil d'Etat s'étonne de l'ampleur de ce phénomène. Il constate en effet que de nombreux articles ont trait au remboursement des aides reçues, remboursement avec effet rétroactif et augmenté des intérêts légaux à partir de la date de l'octroi de l'aide indûment touchée. Le Conseil d'Etat estime qu'une telle obligation pour un demandeur de bonne foi, dont la situation de revenu, de fortune, de famille ou de domicile a changé ultérieurement, équivaut à une sanction. Il ne peut pas marquer son accord avec de telles mesures. Pour prévenir l'octroi des aides non justifiées, le Conseil d'Etat propose d'instaurer un système de révision annuelle à l'initiative du ministre du Logement pour une durée de 10 ans pour ce qui est des primes d'acquisition et de construction et pour toute la durée

respectivement des subventions et des bonifications d'intérêt. L'article 57 de la loi du 8 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural qui a trait à la restitution des aides indument touchées, accordées en application de cette loi, pourrait servir d'exemple aux auteurs afin d'instituer un système de restitution des aides plus nuancé prenant plus équitablement en considération les différents cas de figure qui risquent de se présenter.

Examen du projet

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la loi habilitante et de rédiger l'intitulé comme suit:

« *Projet de règlement grand-ducal relatif aux aides individuelles au logement et promouvant l'accès à la propriété* ».

Préambule

Les auteurs ont soumis au Conseil d'Etat le texte de l'avant-projet avec un sommaire mais sans préambule.

Il y a lieu de faire abstraction du sommaire et de rédiger le préambule comme suit:

« Vu la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;

(*référence à la consultation des chambres professionnelles consultées*)

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre du Logement et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en conseil; ».

Articles 1 à 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue impose aux logements subventionnés de répondre aux normes de sécurité, de salubrité, de performance énergétique ainsi qu' « aux besoins spécifiques de logement généralement admissibles dans le pays ». Le Conseil d'Etat met en garde contre une disposition tellement vague, qui risque en plus de ne pas cadrer avec la base légale, et demande que le texte se limite aux normes légalement prescrites. Partant, la première phrase de l'article 6 devra se lire comme suit:

« Les logements (…) doivent répondre aux normes de sécurité et de salubrité légalement prescrites (…). »

Article 7

Cet article a trait à la surface utile d'habitation et ce pour les logements construits après le 10 septembre 1944. Afin de pouvoir bénéficier des aides, cette surface doit être comprise entre 65 m^2 et 140 m^2 pour une maison contre 45 m^2 et 120 m^2 pour un appartement. Des augmentations sont prévues à partir du 3ème enfant du demandeur, respectivement à partir de la 5ème personne du ménage demandeur « handicapé ».

Le Conseil d'Etat s'étonne que les auteurs semblent toujours prendre comme référence une famille traditionnelle composée de deux adultes et de deux enfants, alors que les statistiques de 2008 confirment l'évolution sociodémographique de notre société vers des ménages à une, deux ou trois personnes. Ainsi, le rapport précité indique par exemple que dans 45,30% des cas, les bénéficiaires de primes d'acquisition et de construction étaient des ménages constitués d'une seule personne. Si, par le passé, on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la situation d'un demandeur aboutisse endéans de 10 ans à celle d'un couple avec 2 enfants, tel n'est plus le cas aujourd'hui.

Tout en étant conscient du caractère évolutif des ménages concernés, le Conseil d'Etat estime néanmoins qu'un système qui impose à un ménage d'une personne un minimum de respectivement 45 m^2 et 65 m^2 ou bien à un ménage de 4 personnes adultes un maximum de respectivement 120 m^2 et 140 m^2 manque de cohérence.

Aussi, lors de la modification de la loi sur les baux à loyer, la référence à la date prévue du 10 septembre 1944 a été supprimée, alors que cette date ne répondait plus à des critères objectifs en matière de logements et enfreignait à ce titre le principe constitutionnel de légalité.

Partant, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de faire abstraction des critères de surfaces utiles d'habitation ayant comme base un ménage fictif de 4 personnes et une date dépourvue de fondement légal.

Article 9

Cet article a trait à la dispense de remboursement et prévoit trois situations de dispenses de la condition d'occupation permanente de dix ans:

- le départ à l'étranger pour raisons professionnelles;
- le temps pour réaliser des travaux de transformation substantielle;
- le déménagement du bénéficiaire « pour vivre chez sa copine respectivement son copain ».

Même si ces cas de figure semblent être justifiés par la réalité, le Conseil d'Etat peut en concevoir d'autres aussi justifiés que ceux mentionnés ci-haut, tels que p.ex. le déménagement provisoire pour vivre avec des parents malades.

De même, un bénéficiaire domicilié à Troisvierges pourra se voir accorder une dispense pour aller travailler à St. Vith, alors que son voisin, ayant obtenu un travail à Schifflange, n'aura pas ce privilège.

Partant, le Conseil d'Etat propose de prévoir une dispense de la condition d'occupation pour une durée maximale de 2 ans à accorder par le ministre sur demande motivée pour des raisons familiales ou professionnelles.

Article 11

L'article sous revue est intitulé « intérêts légaux » et impose en cas de remboursement l'ajout des intérêts au taux légal à partir du jour de l'octroi de l'aide. Tel qu'annoncé aux considérations générales, le Conseil d'Etat s'oppose à de telles pratiques ayant le caractère de sanctions à l'égard de demandeurs de bonne foi, dont la situation ultérieure à la demande parvint à changer. Partant, il demande aux auteurs d'omettre cet article et d'ajouter, sous l'article 17 ayant trait au réexamen des dossiers, le principe d'une révision annuelle; ainsi, si des adaptations d'aides, notamment sous forme de subventions ou de bonifications d'intérêts, sont nécessaires, il incombera à l'administration de les prévoir en temps utile, rendant des remboursements superfétatoires. Pour ce qui est d'un remboursement éventuel de primes pour non-respect de la condition d'habitation de dix ans, il faudra par ailleurs que le montant à rembourser soit calculé en fonction des années manquantes.

Article 14

Cet article traite de la commission définie à l'article 1er comme étant la commission en matière d'aides individuelles au logement.

Le Conseil d'Etat s'étonne que le ministre passe par un règlement grand-ducal pour l'organisation des travaux de son département, car seuls en sont membres les fonctionnaires, les employés et agents du ministère du Logement.

Aux paragraphes 2 et 4, il est question de décision de la commission: en matière d'aides individuelles, le ministre aurait donc donné pouvoir de décision à la commission visée?

Finalement, le paragraphe 8 prévoit des jetons de présence pour les membres, tous salariés de l'Etat. Une telle disposition n'est pas prévue par la loi de base.

Le Conseil d'Etat demande à ce que l'article sous revue soit supprimé. Que le ministre organise librement son département et que les décisions prises en matière d'aides individuelles soient de son exclusive responsabilité.

Article 15

Par cet article, toute location même partielle est interdite à l'exception d'une location partielle à des étudiants inscrits à une école postsecondaire sise au Luxembourg. Le Conseil d'Etat estime qu'il faut élargir cette exception à toute location partielle en faveur de personnes seules, qu'elles soient étudiants, stagiaires, apprentis ou sans abri. A défaut, cela reviendra à

instaurer un traitement discriminatoire en faveur d'une seule catégorie de personnes.

Aussi, en cas de dispense d'habitation accordée selon les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, le Conseil d'Etat estime-t-il qu'une location devrait être autorisée.

Finalement, il se réfère à ses considérations émises sous les articles 11, 16 et 17 pour ce qui est de la restitution des aides octroyées.

Articles 16 et 17

Ces articles ont pour objet l'obligation d'information « dans les plus brefs délais » et le réexamen des dossiers, « à tout moment ».

Le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs des dispositions sous revue, mais au vu du nombre élevé, notamment de subventions d'intérêt, il propose d'instaurer un système plus rationnel afin de prévenir des « oublis d'information ».

Ainsi, pour tout bénéficiaire, l'administration pourrait demander annuellement les informations utiles en matière de composition du ménage, de revenus, de taux d'intérêt voire de location partielle éventuelle.

A défaut de réponse endéans un temps raisonnable, les aides seraient à arrêter. Ceci éviterait aux bénéficiaires de devoir restituer, avec effet rétroactif, les sommes indûment touchées. Les autres articles ayant trait au réexamen et au remboursement des différentes aides seraient à changer en conséquence.

Article 18

Cet article prévoit une augmentation de la prime de construction et d'acquisition de 30% pour des appartements et maisons en rangée et de 15% pour des maisons jumelées.

La base en est l'article 11 de la loi habilitante qui prévoit que les primes « peuvent également être différenciées suivant le type de construction du logement reflétant la surface au sol occupée ».

Ceci représente l'unique nouveauté financière du projet sous revue; dans la fiche financière, l'impact de cette mesure est estimé à 1.901.236 euros par année.

Comme il s'agit d'une option politique prise par le Gouvernement, le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer à cet égard.

Article 33

Cet article précise que seuls les plans établis en vertu d'une autorisation de bâtir accordée après le 1er janvier 1990 entrent en ligne de compte pour bénéficier d'un complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil. Le Conseil d'Etat constate que l'article 12*bis* de la loi

de base prévoit un règlement grand-ducal pour fixer les conditions et modalités d'octroi des primes mais sans imposer de dates butoir. Comme le commentaire des articles ne renseigne pas sur les critères ayant amené les auteurs à choisir la date du 1er janvier 1990, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer en faveur de cette limitation. Partant, l'article est à omettre.

Article 40

Le Conseil d'Etat constate que l'article 14 de la loi précitée sur l'aide au logement a instauré le principe de subvention d'intérêt.

Il s'étonne dès lors de la formulation négative retenue par les auteurs du projet sous revue (« la subvention d'intérêt ne peut être accordée qu' »). A l'instar de l'article 48 ayant trait à la bonification d'intérêt, il demande de libeller la 1ère phrase de l'article sous revue:

« La subvention d'intérêt prévue à l'article 14 de la loi accordée au demandeur … ».

La condition *sub* b) (« remplir les conditions prévues au chapitre 1er ainsi que celles prévues à la présente section ») manque de précision pour ce qui est du chapitre 1er et est superfétatoire pour ce qui est de la référence à la présente section. Etant donné que c'est cette subvention qui est la plus sollicitée, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« b) remplir les conditions prévues aux articles 2, 3, 4, 5, 7 et 8 ».

Article 46

Cet article prévoit en son alinéa 3 qu'en cas de départ d'un bénéficiaire du logement pour cause de divorce, de séparation, ou pour toute autre cause, le ministre peut, sur demande écrite et motivée, accorder au bénéficiaire restant dans le logement une continuation provisoire de la subvention d'intérêt pour une demande maximale de 2 ans. Le bénéficiaire qui continue à habiter dans le logement après ce délai de 2 ans et ayant pris à lui seul le prêt hypothécaire peut introduire une demande en obtention d'une continuation de la subvention d'intérêt. Dans ce cas, le demandeur doit avoir la pleine et exclusive propriété du logement.

Le Conseil d'Etat se demande si le délai de deux ans prévu par la disposition sous avis est suffisant pour acquérir la pleine et exclusive propriété du logement.

Article 52

Concernant le paragraphe 1er de l'article sous avis, le Conseil d'Etat réitère l'observation qu'il a faite relativement à l'article 46, alinéa 3.

En ce qui concerne la restitution d'une bonification d'intérêt indûment touchée, il renvoie aux observations qu'il a faites dans les considérations générales du présent avis.

Article 65

Cet article est à omettre pour être superfétatoire.

Article 66

Le dispositif est à redresser en vue de le mettre en conformité avec l'organisation gouvernementale (cf. préambule).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 avril 2010.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Georges Schroeder