Projet de loi

introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Avis du Conseil d'Etat

(7 juin 2011)

Par dépêche du 3 février 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par le ministre du Logement.

Le projet de loi sous revue était accompagné d'un bref exposé des motifs et d'un commentaire des articles, ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics furent transmis au Conseil d'Etat par dépêches respectivement des 4 mars, 24 mars, 29 mars, et 27 avril 2011.

Considérations générales

Selon les auteurs du projet de loi sous avis, celui-ci met en œuvre la volonté exprimée par le Gouvernement dans sa déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009. En effet, selon cette déclaration, était envisagée « l'introduction d'une allocation de logement permettant de soutenir financièrement et temporairement les locataires et les propriétaires victimes d'un cas de force majeure ou d'un fait grave (...) ».

Les auteurs du projet soulignent que la crise financière et économique a joué un rôle déterminant dans l'élaboration du projet de loi, alors qu'elle a montré qu'un certain nombre de ménages pouvaient voir leur situation financière dégradée par des événements extérieurs à leur volonté, rendant impossible le respect de leurs obligations relatives à leur logement, qu'ils en soient propriétaires ou locataires.

Un de ces événements est, selon les auteurs du projet, le chômage, même partiel, qui serait en forte augmentation.

Cependant les auteurs estiment les aides à créer importantes en dehors même de tout contexte de crise économique et financière, alors que le chômage ou tout autre aléa grave de la vie peuvent frapper tout individu, plaçant le ménage dans lequel il vit dans une situation de déséquilibre financier profond.

Se basant sur une étude effectuée par l'Observatoire de l'habitat, les auteurs du projet sous revue estiment que la population concernée par les

mesures envisagées regrouperait à peu près 1% des ménages luxembourgeois, soit 1.800 à 2.000 ménages (selon les chiffres pour 2009).

Aussi est-il envisagé d'introduire dans la loi modifiée du 25 février précitée un chapitre *2quinquies* dénommé « allocations de logement et de loyer » et comportant un article *14quinquies* visant à attribuer une allocation de logement destinée à les soutenir temporairement, aux propriétaires ayant souscrit un emprunt pour le financement de leur logement d'habitation. Une allocation de loyer, destinée à les soutenir temporairement, est accordée aux locataires ayant souscrit un contrat de bail à usage d'habitation. Ces deux mesures sont soumises à la seule condition que la situation financière des demandeurs se soit dégradée à la suite d'un fait grave ou d'un cas de force majeure de façon telle qu'ils se trouvent dans l'impossibilité soit de rembourser leur prêt hypothécaire soit de payer leur loyer.

Il résulte de l'analyse du projet de règlement grand-ducal d'exécution transmis avec la dépêche saisissant le Conseil d'Etat du projet de loi que l'aide est conçue comme un soutien temporaire et elle est donc limitée dans le temps. Elle ne saurait être accordée pour une période dépassant 12 mois.

Elle est également plafonnée à 20% de l'échéance mensuelle du prêt ou du loyer, sans pouvoir dépasser un seuil de 300 euros par mois et par ménage. Ce seuil est cependant majoré de 60 euros par mois et par ménage pour chaque enfant à charge.

Les auteurs du projet sous avis précisent qu'ils entendent dresser un bilan des mesures à instituer deux ans après l'entrée en vigueur des allocations ainsi créées, afin d'analyser les effets de ces mesures et, le cas échéant, d'apporter aux textes adoptés les ajustements nécessaires.

Dans la mesure où le dispositif prévu est destiné à soutenir ceux qui se trouvent frappés sans aucune faute de leur part par les aléas de la vie, le Conseil d'Etat approuve la démarche des auteurs du projet sous avis.

Cependant, il estime que le texte qui lui est actuellement soumis soulève certains problèmes juridiques non négligeables, qu'il se doit de relever.

Il résulte du projet de règlement d'exécution que le fait grave qui donne lieu à attribution des allocations à créer est entre autres soit un licenciement pour cause économique, si le demandeur est aussi inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM, soit le chômage partiel ouvrant droit à l'indemnité conformément aux dispositions du Code du travail, soit la maladie ou l'invalidité, soit le décès du partenaire.

Il faut par ailleurs que ce fait grave ait entraîné une diminution de revenu plus amplement définie dans le projet de règlement.

Le projet de règlement d'exécution prévoit ensuite qu'une condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg d'au moins trois ans est requise.

A cet égard, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nature juridique des aides à créer.

En effet, il est permis de se poser la question si les allocations de logement et de loyer ne sont pas à considérer comme prestation de sécurité sociale tombant sous l'emprise du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ou pour le moins s'il ne s'agit pas d'un avantage social au sens du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs.

L'article 3, paragraphe 1^{er} définissant le champ matériel du règlement (CE) n° 883/2004 précité prévoit que le règlement en question s'applique aux branches de la sécurité sociale qui concernent entre autres les prestations de maladie, les prestations d'invalidité, les prestations des survivants, les prestations d'accident de travail et de maladie professionnelle, et les prestations de chômage.

La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne estime depuis longtemps que la distinction entre prestations exclues du champ d'application du règlement (CEE) n°1408/71, que le règlement (CE) n° 883/2004 précité remplace, et prestations qui en relèvent repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et conditions d'octroi, et non pas sur le fait qu'une prestation est qualifiée ou non par une législation nationale comme prestation de sécurité sociale.

Doit ainsi être assimilée à une prestation familiale au sens de l'article 3, paragraphe 1^{er} du règlement, une prestation dont la fonction est de compenser des charges de la famille et qui est accordée ou refusée au demandeur sur base de critères objectifs et légalement définis, à savoir son patrimoine, ses revenus, le nombre d'enfants dont il a la charge, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire de ses besoins personnels.

Le Conseil d'Etat renvoie plus particulièrement à un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 16 juillet 1992 (affaire C-78/91, *Rose Hughes contre Chief Adjudication Officer, Belfast*) dans lequel les principes ci-avant décrits ont été détaillés.

Dans la mesure dès lors où l'allocation de logement et l'allocation de loyer sont octroyées à des personnes qui sont également visées par l'article 3, paragraphe 1^{er} du règlement (CE) n° 883/2004 et où elles sont destinées à compenser une charge de la famille à laquelle cette dernière n'arrive plus à faire face, qu'elles prennent en considération les revenus du demandeur et le nombre d'enfants à charge, le Conseil d'Etat ne peut pas exclure d'emblée qu'il ne s'agisse pas *de facto* d'une prestation de sécurité sociale tombant sous l'emprise du règlement (CE) n° 883/2004 susvisé.

Eu égard à ces considérations, une condition de résidence de trois ans à Luxembourg n'est pas envisageable et le travailleur frontalier pourra prétendre à l'allocation de logement et à l'allocation de loyer au même titre que le travailleur résidant au Grand-Duché de Luxembourg, s'il remplit par

ailleurs les conditions d'octroi et se trouve dans une situation grave réduisant ses ressources financières.

Et même si les instances communautaires ne devaient pas définir les aides que le projet de loi entend créer comme une prestation de sécurité sociale au sens du règlement (CE) n° 883/2004, il n'est pas à exclure d'emblée qu'elles puissent considérer l'allocation de logement et l'allocation de loyer comme un avantage social, au sens du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968.

L'article 7, paragraphe 2 dudit règlement dispose que le travailleur ressortissant d'un Etat membre bénéficie, sur le territoire des autres Etats membres, des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

Le règlement n° 1612/68 prévoit dans ses considérants « que le droit de libre circulation exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité que soit assurée, en fait et en droit, l'égalité de traitement pour tout ce qui se rapporte à l'exercice même d'une activité salariée et à l'accès au logement ».

Comme les allocations de logement et de loyer sont destinées à pérenniser le logement des personnes, frappées par la vie pour des raisons qui leur sont entièrement étrangères et garantissent donc l'accès au et le maintien dans le logement, tout porte à croire que si elles ne sont pas des prestations de sécurité sociale, elles pourraient être définies comme avantage social, étant entendu que la Cour de Justice de l'Union européenne définit l'avantage social comme comprenant « tous avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison, principalement, de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres Etats membres apparaît dès lors comme de nature à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la communauté » (arrêt de la Cour du 27 mars 1983, affaire 249/83, *Vera Hoeckx contre Centre public d'aide sociale de Kalmhout*).

Dans ces conditions, les travailleurs frontaliers pourraient également prétendre aux allocations à créer, ce que les auteurs du projet ont cependant entendu exclure, comme il résulte du projet de règlement grand-ducal.

Indépendamment des considérations sur la nature juridique des aides à créer par le biais du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat s'interroge sur la cohérence de la réflexion gouvernementale qui, d'un côté, propose des mesures de soutien et, d'un autre côté, a entendu prendre des mesures tendant à réduire le crédit d'impôt respectivement la suppression de la bonification d'intérêts généralisée, mesures qui, si elles avaient été prises, auraient certainement mis certains ménages dans l'impossibilité de rembourser leurs prêts ou même d'accéder à la propriété immobilière.

A ce titre, le Conseil d'Etat tient à relever qu'il est toujours saisi d'un projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et visant à abroger la bonification d'intérêt généralisée. Compte tenu d'informations parues dans la presse, il avait saisi

en date du 15 février 2011 le Premier Ministre d'une dépêche demandant s'il y avait lieu de maintenir ledit projet au rôle.

A ce jour, le Conseil d'Etat attend toujours une réponse.

Devant des démarches gouvernementales qui risquent de prêter à équivoque, le Conseil d'Etat estime nécessaire que l'intégralité des mesures actuellement en vigueur, et non seulement quelques mesures éparses, soient soumises à un contrôle pour en évaluer l'efficacité.

Ensuite, il est d'avis qu'une réflexion transversale devrait être faite en ce sens que s'il est constaté que malgré les allocations que l'Etat accorde pour soutenir une personne frappée par un fait grave ou un cas de force majeure, la dégradation de la situation financière individuelle n'est plus temporaire mais risque de se prolonger, des mesures de redressement plus profondes devraient être offertes.

Finalement, le Conseil d'Etat constate que l'article 2 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale définit l'aide sociale comme la mesure assurant aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie. Les allocations de logement et de loyer poursuivent une finalité similaire.

Aussi, plutôt que de créer un deuxième procédé d'attribution d'aide, le Conseil d'Etat propose-t-il de s'appuyer sur la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Une telle démarche aurait par ailleurs l'avantage de confier l'instruction des dossiers à des professionnels travaillant sur le terrain.

Si le Conseil d'Etat était suivi dans son approche, il s'entend que l'enveloppe financière nécessaire à l'exécution de cette nouvelle compétence des offices sociaux devrait être entièrement assumée par le budget de l'Etat, comme il est prévu par le projet sous avis.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous avis tend à introduire dans le texte de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement un nouveau Chapitre *2quinquies* dénommé « *Allocations de logement et de loyer* » avec plus particulièrement un article *14quinquies*.

Cet article dispose que l'Etat est autorisé à accorder temporairement une allocation de logement ou une allocation de loyer aux personnes physiques qui se retrouvent dans une des situations que l'article définit.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition en ce qu'elle prévoit que l'attribution des allocations en question se fera dans les conditions et modalités d'octroi fixées par règlement grand-ducal. La

fixation des seuils des aides se ferait donc par voie de règlement grand-ducal.

Cette façon de procéder est cependant contraire à la Constitution et plus particulièrement à l'article 11(5) qui érige la sécurité sociale et notamment la lutte contre la pauvreté en domaine réservé à la loi, à l'article 23 qui réserve l'organisation de l'assistance sociale à la loi et finalement à l'article 99 selon lequel aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. Dès lors et d'après l'article 32(3) de la Constitution, il échet de fixer dans la loi au moins les modalités et conditions d'octroi, ainsi que les montants maxima dans le chef des bénéficiaires, quitte à permettre à un règlement grand-ducal d'organiser les modalités pratiques d'exécution et de restitution des sommes indûment touchées.

Par ailleurs, le texte actuellement sous avis prévoit que le règlement grand-ducal d'exécution organise non seulement les conditions et les modalités relatives aux aides, mais également les sanctions applicables en cas d'inobservation de ces conditions.

Cependant, en application du principe constitutionnel de la légalité des peines, les sanctions ne peuvent être fixées que dans la loi et non dans un règlement grand-ducal. Aussi, le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement au libellé proposé pour cette raison également. Il tient cependant à souligner que si seul le remboursement des aides indûment touchées est visé par le législateur, il n'y a pas lieu d'utiliser le terme « sanction » dans le texte actuellement sous revue. Le remboursement est la réparation d'un préjudice subi par l'Etat et n'a aucun caractère répressif.

Article 2

L'article 2 du projet de loi sous avis règle l'entrée en vigueur de la loi et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

*

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de reprendre le projet de loi sous avis sur le métier.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 juin 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder