

Proposition de loi

**modifiant la loi modifiée du 25 février 1979
concernant l'aide au logement**

Avis du Conseil d'État

(16 janvier 2018)

Par dépêche du 9 juillet 2015, le Premier ministre, ministre d'État, sur demande du président de la Chambre des députés, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Marc Lies en date du 30 juin 2015 et déclarée recevable par la Chambre des députés le 7 juillet 2015.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles. Une fiche financière, telle qu'exigée en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, fait défaut.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 27 mai 2016, 1^{er} juin 2016 et 7 juillet 2016.

Considérations générales

La proposition de loi sous avis comporte trois volets. D'abord, elle vise à lutter contre la pauvreté énergétique par l'introduction d'un prêt hypothécaire à taux zéro plafonné à 50 000 euros et destiné au financement de mesures d'assainissement énergétique des logements. Ensuite, la proposition prévoit d'adapter et de renforcer les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location auxquels doivent répondre les logements et chambres meublées destinés à la location. Finalement, la proposition actualise, selon son auteur, les dispositions pénales de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

D'après l'exposé des motifs, la proposition de loi « se base sur le projet de loi 6583 relative à la promotion du logement et de l'habitat durables qui fut déposé le 20 juin 2013 par le Ministre du Logement de l'époque ». Ce projet a été retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés par arrêté grand-ducal du 13 mars 2015 pour être « remplacé » par le « Paquet banque climatique et logement durable » composé de quatre projets de loi et des règlements grand-ducaux correspondants visant notamment l'établissement d'un « régime d'aides à des prêts climatiques » et qui sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2017¹.

¹ Loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques (<http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-memorial-2016-299-fr-pdf.pdf>).

En réponse à un courrier de la présidente du Conseil d'État du 18 mars 2016, le ministre du Logement a informé le Conseil d'État en date du 20 juillet 2016 que le Gouvernement ne jugeait plus nécessaire de prendre position par rapport à la proposition de loi sous avis, étant donné que le volet relatif au prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique allait être mis en œuvre à travers le « Paquet banque climatique et logement durable » précité et que le volet concernant la réglementation de critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location auxquels doivent répondre les logements et chambres meublées était sur le point d'être terminé, de sorte que son approbation par le Conseil de gouvernement devait intervenir au courant de l'automne de l'année 2016.

En conséquence, plutôt que de procéder à une analyse détaillée des dispositions de la proposition de loi sous avis, le Conseil d'État renvoie à ses avis des 15 novembre et 13 décembre 2016 à l'égard du projet de loi relative à un régime d'aides à des prêts climatiques et se dispense de l'examen des dispositions relatives au prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique.

Pour ce qui est des dispositions visant à renforcer les critères de salubrité, le Conseil d'État note que l'auteur de la proposition se limite essentiellement à reprendre certaines dispositions 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 tout en y ajoutant, d'un côté, une disposition imposant aux communes de prévoir dans leur règlement sur les bâtisses une augmentation du nombre des emplacements privés de stationnement selon le nombre de véhicules immatriculés par logement meublé et, de l'autre côté, une obligation pour le propriétaire de pourvoir à ses frais au relogement des personnes dont le bourgmestre a ordonné la fermeture des locaux d'habitation en vertu de l'article 32 de la loi précitée du 25 février 1979.

Le Conseil d'État doute cependant de l'adéquation de ces nouvelles dispositions tant pour ce qui est de leur effet sur la gestion du trafic et du stationnement dans les zones d'habitation que pour ce qui est de l'accès au logement particulièrement pour les personnes à faible revenu. D'abord, ces mesures sont en contradiction avec les orientations généralement prises en matière de gestion des emplacements de stationnement visant plutôt leur réduction afin d'encourager les gens à avoir recours aux transports publics et à la mobilité douce. Ensuite, étant donné que ces mesures risquent de conduire au renchérissement substantiel des logements visés, les mesures proposées sont en contradiction avec les objectifs affichés à l'article 1^{er} de la loi précitée du 25 février 1979, à savoir « l'accès au logement », « la création de logements pour [...] travailleurs étrangers et demandeurs d'asile » et « la mixité sociale et la qualité du logement ». Il s'ensuit que les deux dispositions visent particulièrement les personnes et ménages économiquement fragiles et ayant recours, pour des raisons d'ordre financier, aux chambres meublées, voire aux logements collectifs. En effet, en n'imposant pas les mêmes règles aux logements non meublés, ni aux logements occupés par leurs propriétaires, cette approche conduit l'auteur à s'exposer au risque d'enfreindre le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. Le Conseil d'État y reviendra dans l'examen des articles.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Tout en renvoyant aux considérations générales, le Conseil d'État se dispense de l'examen des articles sous objet.

Article 4

L'article sous revue vise à préciser les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité, d'habitabilité et de location des logements destinés à la location ou mis à disposition. Le paragraphe 1^{er} renvoie à cet égard à un règlement grand-ducal et le paragraphe 2 précise les conditions de surface pour tout type de logement mis en location. Les paragraphes 3 à 6 visent uniquement les logements meublés mis en location et précisent à leur égard des critères de surface, de mobilier et d'hygiène et des emplacements de stationnement tant pour les logements garnis de trois à cinq personnes que pour des logements collectifs à partir de six personnes.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de compléter les termes « mis à disposition » par ceux de « à des fins d'habitation ». Ensuite, le premier tiret vise, d'un côté, des critères de salubrité et d'hygiène, comprenant d'un côté des exigences minimales relatives aux pièces des locaux d'habitation, et de l'autre côté des critères concernant « la santé en général des personnes logées dans un local d'habitation ». Or, comment des critères applicables aux locaux d'habitation peuvent-ils se définir par rapport à la santé de ses occupants. En conséquence, le bout de phrase en rapport avec la santé des personnes logées est à supprimer.

Au deuxième tiret sont prévus des critères de sécurité comprenant des exigences minimales « notamment » relatives à « l'électricité, [au] chauffage, [au] gaz et [à] la protection contre l'incendie ». Le troisième tiret précise que les « critères d'habitabilité et de location » doivent comprendre « les équipements élémentaires dont doit disposer un local d'habitation ». D'abord, le texte nécessite d'être précisé au niveau rédactionnel, étant donné que ces « critères » ne peuvent pas « comprendre » des « équipements sanitaires, électriques, de chauffage et de cuisines » ; ils peuvent tout au plus comprendre des critères relatifs à ces différents équipements. Ensuite, il ne ressort pas du libellé des deuxième et troisième tirets en quoi se distinguent les critères de sécurité en relation avec l'électricité, le chauffage et le gaz des « critères d'habitabilité et de location » relatifs aux mêmes domaines techniques.

Le paragraphe 2 prévoit que « la surface au sol d'une pièce d'habitation destinée à la location » ne peut pas être inférieure à 9 m² par personne logée. Est-ce que ce critère se rapporte individuellement aux pièces dont un logement est composé ou à la surface moyenne disponible par locataire calculée en fonction de l'ensemble de la surface du logement et de l'ensemble des locataires qui y vivent ? Le cas échéant, il y a lieu de préciser le libellé. Le Conseil d'État note en outre que les exigences de la proposition restent en dessous de celles actuellement en vigueur à travers le règlement grand-ducal précité du 25 février 1979. Il y a également lieu de définir de façon précise ce qu'il faut entendre par « coin de cuisine » et comment ce « coin » est à délimiter des espaces de séjour ou de repos d'une même pièce. Si le coin de cuisine et les installations sanitaires ne sont pas pris en compte pour le calcul de la surface minimale, qu'en est-il de la

buanderie et des locaux pour sécher le linge ainsi que des débarras prévus aux paragraphes 4 et 6 ? Faut-il comprendre par pièce de séjour une pièce séparée de celles qui abritent les lits ? Au regard des peines prévues à l'article 35 de la loi précitée du 25 février 1979 et en vertu du principe de la légalité des délits et des peines, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé sous examen.

L'ajout apporté par le deuxième alinéa du paragraphe 2 est sans plus-value normative et doit être supprimé, d'autant plus qu'il risque de porter à confusion à l'égard d'une éventuelle application des autres dispositions de l'article sous examen selon la date de construction des logements mis en location.

Les paragraphes 3 à 6 reprennent pour l'essentiel les critères qui sont actuellement prévus aux articles 9 et 12 du règlement grand-ducal précité du 25 février 1979. D'un point de vue linguistique, il y a lieu d'adapter le libellé au langage d'usage courant. À titre d'exemple, le terme « garni » serait avantageusement à remplacer par « chambre meublée » et un WC étant par définition équipé d'une chasse d'eau, le renvoi à celle-ci est inutile. Au regard des critères de salubrité retenus, le Conseil d'État est d'avis que le texte nécessite d'être adapté aux exigences de l'époque actuelle. Ainsi, le Conseil d'État est à se demander pourquoi un lit doit être séparé du plancher de 30 cm au moins ou en quoi consiste « une douche chauffée avec eau chaude et froide ». En outre, ne serait-il pas plus adapté de prévoir à côté d'une cuisinière normale un four, le cas échéant à micro-ondes au lieu de l'obligation des « dix feux pour un maximum de cinq personnes » ? Par ailleurs, l'interdiction de l'occupation des lits par roulement est superfétatoire au regard de l'obligation pour l'exploitant de mettre à disposition de chaque locataire un lit individuel. Au paragraphe 3, le terme « notamment » est à remplacer par ceux d'« au moins ».

Aux paragraphes 4 à 6, la proposition reprend la distinction actuellement prévue à l'article 10 du règlement grand-ducal précité du 25 février 1979 selon laquelle des « garnis » qui hébergent au moins six personnes sont à considérer comme logements collectifs et prévoit des critères distincts relatifs à l'hygiène selon qu'il s'agit d'un « garni » ou d'un « logement collectif ».

Les derniers tirets des paragraphes 4 et 6 concernant l'augmentation du nombre d'emplacements privés de stationnement par unité de logement selon le nombre d'immatriculations de voitures des personnes logées dans la même unité de logement appellent plusieurs observations de la part du Conseil d'État.

En premier lieu, le Conseil d'État doute du bien-fondé du critère des « nouvelles » immatriculations. En effet, une « nouvelle » immatriculation pourrait être accompagnée d'une mise hors circulation d'un véhicule soit du même propriétaire, soit d'un autre locataire du même logement. Par conséquent, le critère à retenir ne serait pas le nombre de nouvelles immatriculations, mais le nombre d'immatriculations tout court. Or, le critère de l'immatriculation pose encore d'autres problèmes. En effet, qu'en est-il des voitures de service mises à disposition des employés ? Ces véhicules sont immatriculés par leurs employeurs, mais risquent d'occuper également des emplacements de stationnement aux alentours des logements mis en location. Est-ce que ces véhicules sont à prendre en considération ?

En deuxième lieu, selon l'article 25 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune pris en exécution de l'article 9 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le nombre minimal et maximal d'emplacements de stationnement est défini dans la partie écrite du plan d'aménagement général en fonction du mode d'utilisation du sol et, le cas échéant, en fonction de la qualité du transport public. Se pose dès lors la question de l'agencement du libellé de deux derniers tirets des paragraphes 4 et 6 avec l'article 25 précité au cas où l'augmentation des places d'emplacements privés dépasse le nombre maximal d'emplacements prévus au plan d'aménagement général. En effet, dans ce cas, les libellés sous examen seraient en porte-à-faux avec les dispositions contenues au plan d'aménagement général. Le Conseil d'État demande par conséquent de revoir les libellés sous examen à cet égard afin de les rendre cohérents avec la loi précitée du 19 juillet 2004.

Pour le surplus, le Conseil d'État est à se demander si les deux dispositions ne risquent pas de violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. En effet, un immeuble habité par vingt personnes disposant de vingt véhicules, réparties sur cinq logements meublés à quatre occupants, n'implique aucune augmentation du nombre d'emplacements privés de stationnement, alors que le même immeuble subdivisé en deux logements meublés de six et un logement meublé de quatre occupants nécessite, dans le pire des cas, quatre emplacements privés de stationnement supplémentaires. De la même façon, un logement meublé occupé par cinq personnes implique, selon le paragraphe 4, une augmentation du nombre d'emplacements privés d'une unité, alors que le logement collectif occupé par six personnes n'en demande pas selon le paragraphe 6. La question se pose également de savoir pourquoi ce dispositif de la prise en compte du nombre de véhicules effectivement immatriculés par logement n'est appliqué que pour les logements garnis et les logements collectifs et non pour les logements mis en location à l'état non meublé, voire pour les logements meublés, mais occupés par leurs propriétaires.

Cette manière de faire constitue un problème d'égalité de traitement, et risque ainsi d'exposer le texte au reproche de violation du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Le Conseil d'État se réserve en conséquence la possibilité de refuser la dispense du second vote constitutionnel, à défaut pour les auteurs d'indiquer des motifs précis correspondant aux critères dégagés par la Cour constitutionnelle en rapport avec l'article 10*bis* de la Constitution² et en vertu desquels « [l]e législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ».

Il est à noter par ailleurs que ces derniers tirets des paragraphes 4 et 6 sont à revoir à l'égard de la syntaxe de la phrase.

² Arrêt n° 9/00 du 5 mai 2000 (Mém. A n° 40 du 30 mai 2000, p. 948).

Article 5

L'article sous examen a notamment pour objet d'insérer, à l'endroit de l'article 33 de la loi précitée du 25 février 1979 une obligation dans le chef de « chaque personne logée » de déclarer une éventuelle immatriculation de véhicule au bourgmestre de la commune. Tel que le libellé est formulé, la bonne gestion du stationnement de véhicules sur la voie publique qui constitue l'objectif de la nouvelle disposition, semble revenir à la personne logée. Or, tel n'est probablement pas l'intention de l'auteur de la proposition. Par conséquent, le libellé serait à revoir. En outre, selon le libellé, l'obligation de déclaration s'applique à « toute personne logée », peu importe la relation contractuelle qu'elle entretient avec le propriétaire du logement ou le type de logement occupé. En d'autres termes, chaque personne habitant une commune serait dorénavant obligée de déclarer au bourgmestre l'immatriculation d'un véhicule. Si tel est l'objectif de l'auteur de la disposition, le Conseil d'État s'abstient de toute autre observation. Si par contre l'intention de l'auteur était encore une fois d'apporter une distinction aux personnes logées selon qu'elles occupent un logement meublé ou un logement collectif, le Conseil d'État doit renvoyer à l'examen de l'article 4 et se réserve la dispense du second vote constitutionnel.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que le dispositif reste muet quant à la personne à qui incombe la responsabilité d'augmenter le nombre d'emplacements privés de stationnement. S'agit-il du propriétaire du logement mis en location, auquel cas il y aurait lieu de le prévoir de façon explicite dans le libellé de la proposition ? Il en va de même, si cette obligation devait par impossible revenir au locataire. Il est encore à noter que la simple existence d'un emplacement privé de stationnement ne signifie pas que cet emplacement soit également mis à disposition du locataire. En effet, rien n'empêche le propriétaire de disposer de cet emplacement soit pour ses propres besoins, soit pour le louer à des personnes tierces.

Article 6

Le raisonnement développé à l'endroit de l'article 4 au regard de l'égalité de traitement s'applique également à l'article sous examen et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Article 7

Sans observation

Article 8

L'article sous examen introduit l'obligation, dans le chef du propriétaire d'un logement, de reloger des personnes ayant perdu leur logement suite à la fermeture par le bourgmestre du local d'habitation mis en location en vertu de l'article 32 de la loi précitée du 25 février 1979. À défaut, le bourgmestre doit y « pourvoir pour le compte et aux frais » du propriétaire. Cette disposition s'applique à tout type de logement mis en location, étant donné que l'article 32 précité ne vise pas uniquement les locations meublées.

Or, l'article 36 de la même loi prévoit qu'« En cas de fermeture des locaux par décision du bourgmestre, les autorités communales, à défaut du

propriétaire ou de l'exploitant-gérant, pourvoient au relogement des occupants ».

La disposition introduite par l'article sous examen n'est pas, selon le Conseil d'État, cohérente avec l'article 36 précité. En effet, selon l'article 36, l'obligation du relogement appartient aux autorités communales si le propriétaire fait défaut, sans que ce relogement se fasse dans ce cas pour le compte et aux frais du propriétaire. Par ailleurs, d'après l'article 7, alinéa 9, de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, la mission de pourvoir à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence relève des missions des offices sociaux. Or, dans ce cas le relogement n'est pas nécessairement gratuit pour les personnes relogées. En effet, l'office social peut, selon l'article 31 de la même loi, « réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune ».

En outre, l'étendue des coûts du relogement à supporter par le propriétaire ne ressort pas du libellé avec la précision requise conduisant de ce fait à une insécurité juridique. En effet, est-ce que les coûts liés au relogement comprennent uniquement les frais de déménagement ou également les frais de loyer qui en résultent ?

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous examen.

Article 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

Les qualificatifs *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, etc., sont à mettre en italique, et sont directement rattachés au chiffre de l'article en question.

Les articles d'un texte de loi sont à indiquer comme suit : « Art. X. », et les tirets à la suite du numéro de l'article sont à omettre.

Article 1^{er}

Il y a lieu d'écrire « Art. 1^{er}. », et de mettre la disposition à modifier entre guillemets, en indiquant le numéro de l'article visé. L'article 1^{er} se présentera comme suit :

« Art. 1^{er}. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après « la loi ») est complétée par un article *2bis* qui prend la teneur suivante :

« Art. *2bis*. (...). » »

Articles 2 et 3 (2 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État attire l'attention de l'auteur de la proposition de loi sur le fait que le chapitre *2quinquies* relatif à la subvention de loyer, avec les

articles 14*quinquies* à 14*septies*, et le chapitre 2*sexies* concernant la certification de la durabilité des logements, avec l'article 14*octies*, ont été introduits dans la loi précitée du 25 février 1979 par les lois respectivement des 9 décembre 2015 et 23 décembre 2016.

Les articles 2 et 3 de la proposition de loi, visant à introduire un nouveau chapitre relatif aux « Aides en intérêt - Prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique », seront dès lors à faire figurer sous un article 2 portant introduction d'un nouveau chapitre 2*septies*, avec les articles 14*novies* à 14*decies*.

La phrase introductive de l'article 2 est à libeller comme suit :

« Art. 2. Un nouveau chapitre 2*septies* est introduit dans la loi dont l'intitulé prend la teneur suivante : (...). »

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

La phrase introductive est à modifier comme suit :

« Art. 3. L'article 32 prend la teneur suivante : (...) ».

Il y a lieu de remplacer les termes « règlement des bâtisses », qui sont impropres, par ceux de « règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ».

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

La phrase introductive est à modifier comme suit :

« Art. 4. L'article 32 prend la teneur suivante : (...) ».

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Cet article supprime les alinéas 2 et 3 de l'actuel article 34 de la loi. La phrase introductive est dès lors à libeller comme suit :

« Art. 6. À l'article 34 de la loi, les alinéas 2 et 3 sont supprimés. »

Articles 8 et 9 (7 et 8 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 16 janvier 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes