

## Projet de règlement grand-ducal

### relatif à la location de logements destinés à la location abordable prévue par la loi relative au logement abordable

---

#### Avis du Conseil d'État

(26 septembre 2023)

Par dépêche du 19 août 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Logement.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Commission nationale pour la protection des données et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date des 24 novembre et 21 décembre 2022.

Les avis des chambres professionnelles et de l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 25 juillet 2023 par le Premier ministre, ministre d'État, d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal sous avis.

Au texte des amendements étaient joints des observations préliminaires, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de règlement grand-ducal sous avis tenant compte desdits amendements.

L'avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données a été communiqué au Conseil d'État en date du 5 septembre 2023.

Le présent avis se rapporte au texte coordonné du projet de règlement grand-ducal sous avis tel qu'il est issu des amendements gouvernementaux du 25 juillet 2023.

#### Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet sous avis trouve son fondement légal dans les articles 31, 53, 57 et 58 du projet de loi n° 7937 relative au logement abordable et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au

développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 5° la loi du [XXX] relative aux aides individuelles au logement.

Il a pour objet de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission consultative du bailleur social ainsi que l'évaluation des critères d'attribution d'un logement destiné à la location abordable.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'article sous examen, qui détermine la composition de la commission consultative du bailleur social, trouve son fondement légal dans l'article 31 du projet de loi n° 7937.

À la lecture de l'article sous examen, le Conseil d'État constate que sa formulation ressemble à celle employée par l'article 4 du projet de règlement grand-ducal n° 61.148 qui détermine la composition de la commission consultative en matière de participations financières qui est composée d'agents du ministre ayant le Logement dans ses attributions.

Une application de ces dispositions au cas de la commission consultative du bailleur social est toutefois inappropriée en ce que le bailleur social est une personne morale de droit public ou de droit privé et que celles-ci s'inscrivent plutôt dans le contexte d'une commission consultative instituée auprès d'une autorité publique. Le Conseil d'État demande dès lors d'adapter l'article sous examen en conséquence.

Pour ce qui est de l'alinéa 1<sup>er</sup> et afin d'éviter toute incertitude quant au nombre des membres composant la commission consultative, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer les termes « au minimum ».

À l'alinéa 2, l'emploi du terme « pouvoir » est malaisé. Dans un souci de clarté, le Conseil d'État recommande d'écrire « Pour chaque membre effectif de la commission consultative, un membre suppléant est nommé ».

À l'alinéa 3, il convient d'insérer le terme « effectifs » après les termes « parmi ces membres », si l'intention des auteurs est celle que le bailleur social désigne le président parmi les seuls membres effectifs.

En ce qui concerne l'alinéa 4, celui-ci dispose que « [l]a commission consultative peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assiste aux réunions de la commission afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres de la commission consultative ne participe ni aux discussions ni au vote. » Le Conseil d'État tient à relever que la formulation de la première phrase est malaisée. En effet à la lecture de la première phrase se pose la question de savoir si la commission consultative « doit » nommer un secrétaire administratif et, dans l'affirmative, si celui-ci « peut » ou « doit » alors être choisi en dehors des membres de la commission. Si la commission consultative « doit » nommer un secrétaire administratif en dehors des membres de la commission, il convient de remplacer le terme « peut nommer » par le terme « nomme ». Si le secrétaire administratif peut toutefois être un membre de la commission, il convient de reformuler la première

phrase en ce sens. Cette dernière hypothèse est corroborée par le commentaire des articles en ce que les auteurs prévoient que le ministre dispose de la « possibilité<sup>1</sup> » de nommer un secrétaire en dehors des membres de la commission. La première phrase serait alors à reformuler comme suit : « La commission consultative nomme un secrétaire administratif qui peut être choisi en dehors des membres de la commission consultative et qui assiste aux réunions de la commission afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. » Par ailleurs, le Conseil d'État soulève que la deuxième phrase est superflète en ce qu'il relève de l'évidence que le secrétaire administratif qui n'est pas membre de la commission consultative ne participe ni aux discussions ni au vote.

## Article 2

L'article sous examen, qui détermine le fonctionnement de la commission consultative du bailleur social, trouve son fondement légal dans l'article 31 du projet de loi n° 7937.

La formulation de l'article sous examen ressemble à celle employée par l'article 5 du projet de règlement grand-ducal n° 61.148 qui détermine le fonctionnement de la composition de la commission consultative en matière de participations financières. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'égard de l'article 1<sup>er</sup> concernant la difficulté d'appliquer ces dispositions au cas de la commission consultative du bailleur social en ce que le bailleur social est une personne physique ou morale. L'article sous examen est dès lors à adapter.

## Article 3

L'article sous examen trouve sa base légale dans l'article 57 du projet de loi n° 7937 qui dispose en son alinéa 2 qu'« [u]n règlement grand-ducal précise les modalités de ces critères d'attribution ».

En premier lieu, le Conseil d'État note que l'alinéa 1<sup>er</sup> qui dispose que « [l]e bailleur social peut s'appuyer sur tout document administratif lui permettant une évaluation objective des critères d'attribution socio-économiques dans le chef du candidat-locataire » fait double emploi avec l'article 57 du projet de loi n° 7937. En effet, l'article 57, paragraphe 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, prévoit qu'« [e]n vue de l'établissement de son ordre de priorité, la situation socio-économique, familiale et de logement spécifique est évaluée pour chaque candidat-locataire par rapport aux difficultés qu'il rencontre pour disposer d'un logement approprié. La priorité est déterminée sur la base de documents administratifs et d'une évaluation sommaire menée par le bailleur social en considérant pour chaque candidat-locataire et sa communauté domestique les éléments suivants : ». Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte que des dispositions qui n'ont d'autre objet que de reprendre une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'ont pas leur place dans les lois et règlements. De telles dispositions sont non seulement superflues, comme faisant double emploi, mais elles dénaturent en plus le texte de la norme supérieure et introduisent une confusion entre les dispositions hiérarchiquement distinctes. Partant, l'alinéa 1<sup>er</sup> est à supprimer.

---

<sup>1</sup> Le commentaire des articles prévoit ce qui suit : « La possibilité de choisir un secrétaire administratif en dehors des membres de la commission consultative est expressément prévue pour permettre aux membres d'être déchargés de ces tâches administratives. »

En second lieu, le Conseil d'État rappelle que l'article 57, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi n° 7937 énonce explicitement qu'« un règlement grand-ducal précise les modalités [d'évaluation] de ces critères d'attribution ». En se limitant à prévoir que la méthodologie de l'évaluation sommaire des critères socio-économiques adaptée à la finalité des logements, dont le bailleur social assure l'attribution, est déterminée par des procédures internes écrites arrêtées par le bailleur social et approuvées par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, le règlement grand-ducal en question délègue au bailleur social, voire au ministre qui approuve les procédures internes écrites du bailleur social, la totalité des pouvoirs d'exécution dont il est chargé aux termes de l'article 57 de la loi en projet précitée. Une telle façon de procéder se heurte à la lettre de l'article 57, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la base légale qui charge le Grand-Duc de la précision de ces critères. En effet, le Grand-Duc ne saurait subdéléguer cette compétence à une autre autorité en ce qu'il revient à lui seul de préciser ces critères. L'article sous examen encourt dès lors le risque de la sanction de l'article 102 de la Constitution. Par conséquent, il convient de fixer les modalités d'évaluation des critères d'attribution socio-économique par la voie du règlement grand-ducal.

#### Article 4

L'article sous examen trouve son fondement légal dans l'article 58, alinéa 2, du projet de loi n° 7937, qui dispose qu'« [u]n règlement grand-ducal précise l'application des critères visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

Le Conseil d'État relève que l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui prévoit que « [l]ors de la vacance d'un logement géré par le bailleur social, il évalue la correspondance de la taille de la communauté domestique du candidat-locataire à la typologie du logement », est redondant par rapport à l'article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7937 qui dispose ce qui suit : « Lors de l'attribution d'un logement géré par le bailleur social, les critères suivants sont évalués afin de préciser l'ordre de priorité d'un candidat-locataire par rapport à la taille et la situation géographique spécifique du logement vacant :

1<sup>o</sup> la correspondance de la taille de la communauté domestique du candidat-locataire à la typologie du logement qui s'entend comme la correspondance du nombre des membres de la communauté domestique, compte tenu de l'âge des enfants, au nombre de chambres et aux installations techniques et sanitaires du logement ; ». En renvoyant aux observations formulées à l'égard de l'article 3 concernant la reproduction d'une norme hiérarchiquement supérieure, le Conseil d'État demande d'omettre l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Si les alinéas 2 et 3 déterminent la correspondance du nombre des membres de la communauté domestique au nombre de chambres, ils ne se prononcent pas sur la correspondance du nombre des membres de la communauté domestique aux installations techniques et sanitaires. Le Conseil d'État donne à considérer que le projet de règlement grand-ducal sous avis n'exécute dès lors que partiellement l'article 58 du projet de loi n° 7937 et propose de le compléter en conséquence.

## Article 5

La première phrase de l'article sous examen dispose que « [le] bailleur social choisit le locataire auquel le logement sera attribué conformément à ses procédures internes écrites approuvées par le ministre ». Une telle façon de procéder se heurte à la lettre de l'article 53, dernier alinéa, de la base légale, qui prévoit qu'« [u]n règlement grand-ducal précise les modalités de cette procédure d'attribution ». En renvoyant à ses observations formulées à l'égard de l'article 3, le Conseil d'État rappelle que le Grand-Duc ne saurait subdéléguer cette compétence à une autre autorité, en ce qu'il revient à lui seul de préciser ces modalités. L'article sous examen encourt dès lors le risque de la sanction de l'article 102 de la Constitution. Par conséquent, il convient de fixer les modalités de la procédure d'attribution par la voie du règlement grand-ducal.

## Article 6

Au commentaire de l'article sous examen, les auteurs expliquent que « certaines des matières anciennement couvertes par ce règlement grand-ducal<sup>2</sup> sont reprises dans le règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre ». Dans la mesure où les auteurs expliquent que seulement « certaines » des matières sont reprises dans le futur règlement grand-ducal, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dans son intégralité risque de créer un vide juridique dans le cas où il existerait des matières qui ne sont ou ne seront pas reprises dans un texte de loi ou de règlement grand-ducal, et qui ne devraient pas être abrogées.

## Article 7

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observation préliminaire

Il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. Une subdivision du dispositif en chapitres n'est dès lors pas de mise. Subsidiairement, il est signalé qu'un chapitre 3 fait défaut et qu'il convient de faire précéder l'intitulé du chapitre 5 d'un tiret.

---

<sup>2</sup> Règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

## Intitulé

La date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour le premier visa du préambule.

## Préambule

Le deuxième visa relatif à la fiche financière est à supprimer.

Les troisième et quatrième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles et de la Commission nationale pour la protection des données, sont à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

## Article 2

À l'alinéa 3, il y a lieu de supprimer les termes « par le » après les termes « désigné ci-après ».

## Article 3

À l'alinéa 2, il convient de rédiger le terme « adapté » au pluriel masculin.

## Article 5

Il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « sera » par le terme « est ».

## Article 6

Il convient de reformuler l'intitulé de l'article sous examen comme suit : « Disposition abrogatoire ».

## Article 7

Il convient de reformuler l'intitulé de l'article sous revue comme suit : « Formule exécutoire ».

Le Conseil d'État relève que lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 26 septembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz