

LES PROBLEMES LIES AU LOGEMENT

REPertoire THEMATIQUE

I INTRODUCTION

- 1 LES ANTECEDENTS
- 2 LE CONTEXTE
- 3 L'APPROCHE DU CES
- 4 LA DEFINITION DU LOGEMENT SOCIAL
- 5 LA STRUCTURE DE L'AVIS

II LA DESCRIPTION CHIFFREE DU MARCHE DU LOGEMENT

- 1 LES DONNEES DISPONIBLES SUR LE MARCHE DU LOGEMENT
- 2 LA PENURIE DE LOGEMENTS ET SES SYMPTOMES

21 La pénurie au niveau de l'offre

- 211 La construction insuffisante de nouveaux logements
- 212 L'offre insuffisante de logements en stock
- 213 La crise du logement locatif

22 La définition de la pénurie

- 221 Le déficit au regard de l'actualisation du stock existant
- 222 Le déficit selon les besoins croissants en surface habitable
- 223 Le déficit selon les normes de logement

23 La pénurie estimée par l'étude LIP

3 LES PROPOSITIONS DU CES

III LE LOGEMENT LOCATIF

1 LE LOGEMENT " SOCIAL "

11 L'offre

111 Les promoteurs publics

1111 Le Fonds pour le Logement à Coût Modéré
1112 Les autres promoteurs publics

11121 La Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM)
11122 Les communes

112 Les promoteurs privés

12 La demande au niveau du logement social

121 L'approche du CES
122 Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998
123 L'appréciation du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998

13 L'appréciation générale de la politique gouvernementale en matière de logement social locatif

131 Les instruments existants
132 Le rôle du Fonds pour le logement à coût modéré
133 Le rôle des autres promoteurs publics

1331 La SNHBM
1332 Les communes

134 Le type de logement social locatif construit au Luxembourg

2 LE LOGEMENT NORMAL

21 L'offre
211 Les promoteurs publics
212 Les promoteurs privés
2121 L'approche du CES
2122 La détermination de la rentabilité de l'investissement immobilier
21221 Les avantages et les désavantages de l'investissement immobilier et de l'investissement de type financier
21222 La comparaison de la rentabilité d'un investissement immobilier et d'un investissement de type financier
21223 Le compromis en matière de détermination de la rentabilité du capital investi

213 Les propositions du CES en matière de bail à loyer

2131 Les immeubles dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944
2132 Les autres immeubles

21321 La base du rendement et la détermination du capital investi
21322 L'adaptation des loyers

21323 La prise en compte du terrain dans le capital investi
21324 Le champ d'application de la législation sur les baux à loyer
21325 Le contrat de location
21326 La durée du contrat
21327 La prorogation du contrat de bail
21328 Le délai de préavis et la procédure de déguerpissement
21329 L'état des lieux et le dépôt de garantie

2133 L'office central du logement

22 La demande selon les classes de revenu

221 Les locataires à faibles revenus
222 Les locataires du marché normal
223 Les locataires aisés

3 LE LOGEMENT DE LUXE

31 L'offre des promoteurs publics
32 L'offre des promoteurs privés

IV LE LOGEMENT EN PROPRIETE

1 LE LOGEMENT " SOCIAL "

11 L'offre

111 Les promoteurs publics

1111 Le Fonds pour le Logement à Coût Modéré (FLCM)
1112 La Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM)
1113 Les communes

112 Les promoteurs privés

12 La demande selon les classes de revenu

121 Les bénéficiaires du logement social

1211 Les aides en capital

12111 Les primes de construction et d'acquisition

12112 La prime d'épargne

12113 Les primes d'amélioration aux logements anciens

12114 Le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil
12115 Les aides revenant aux personnes handicapées physiques

1212 Les aides en intérêts

12121 La subvention d'intérêt
12122 La bonification d'intérêt

1213 La garantie de l'Etat
1214 Les aides communales
1215 Le remboursement de la TVA
1216 La réduction des frais d'acte
1217 Les incitations fiscales

12171 La prime d'épargne-logement
12172 L'assurance solde restant dû
12173 La déduction des intérêts débiteurs au titre de revenus provenant de la location de biens

1218 Les autres aides
1219 Les autres moyens de financement

122 Les propriétaires du logement normal

2 LE LOGEMENT NORMAL

21 L'offre
22 La demande selon les classes de revenu

3 LE LOGEMENT DE LUXE

4 LA POLITIQUE EN MATIERE D'AIDES

41 Le 7e programme de construction d'ensembles
42 L'impact budgétaire de la politique de logement
43 La sélectivité des aides individuelles

V LE LOGEMENT ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

VI CONCLUSIONS

1 LA CONSULTATION DU CES SUR L'ADAPTATION TRIENNALE DES LOYERS
DES IMMEUBLES CONSTRUIES AVANT 1944

2 LA FIXATION DU TAUX DE RENDEMENT DU CAPITAL INVESTI DANS LE
LOGEMENT LOCATIF ET L'ADAPTATION DES LOYERS

3 LE LOGEMENT DE LUXE

4 LA MODIFICATION DE LA LOI MODIFIEE DU 14 FEVRIER 1955 PORTANT MODIFICATION ET COORDINATION DES DISPOSITIONS LEGALES ET REGLEMENTAIRES EN MATIERE DE BAUX A LOYER

5 LES AUTRES PROPOSITIONS DU CES

51 Le logement social locatif

52 L'introduction d'une allocation de loyer

53 L'action des promoteurs publics et privés

54 L'absence virtuelle d'instruments d'analyse

55 Les facteurs de l'offre et de la demande à influencer

56 La politique gouvernementale du logement

57 L'étude LIP

58 Le schéma d'analyse du CES

[ANNEXE 1: Rentabilité comparative d'un investissement immobilier par rapport à un investissement financier](#)

[ANNEXE 2: Fondements de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer](#)

[ANNEXE 3: Urbanisme et Habitat](#)

I INTRODUCTION

[1 LES ANTECEDENTS](#)

[2 LE CONTEXTE](#)

[3 L'APPROCHE DU CES](#)

[4 LA DEFINITION DU LOGEMENT SOCIAL](#)

[5 LA STRUCTURE DE L'AVIS](#)

1 LES ANTECEDENTS

- Par lettre du 13 avril 1990, le Premier Ministre a saisi le Conseil Economique et Social pour avis sur l'ensemble des problèmes liés au logement.

La saisine, étayée par la lettre de Monsieur le Ministre du Logement et de l'Urbanisme en date du 9 mai 1990, comporte deux volets:

- l'appréciation de l'adaptation triennale du niveau des loyers autorisés par pièce pour les logements construits avant le 10 septembre 1944, conformément à l'article 1er de la loi du 27 août 1987 portant réforme de la législation sur les baux à loyer qui prévoit la consultation expresse du CES en la matière.
- l'examen des problèmes du logement en général, compte tenu de ses composantes économiques et sociales et, plus particulièrement, l'analyse du document gouvernemental: "La politique de logement - analyse et propositions".
- **Quant au premier volet**, le CES avait arrêté le 12 juillet 1990 un avis ponctuel. Il y avait estimé qu'il n'était pas souhaitable de procéder à une adaptation des montants des loyers fixés à l'article 1er de la loi de 1987, mais qu'il fallait plutôt trouver une solution cohérente à l'ensemble des problèmes posés en la matière, aspects à aborder dans le deuxième volet de la saisine gouvernementale.
- **Quant au deuxième volet**, il fait l'objet du présent avis. Ce volet, portant sur le logement en général, englobe la position du CES concernant la fixation des loyers des logements construits avant le 10 septembre 1944. Ce faisant, le CES répond également à la lettre de saisine du 25 novembre 1998 du Premier Ministre portant sur une adaptation triennale des loyers, ceci en vertu de l'article 1er de la loi du 27 août 1987 précitée.
-

2 LE CONTEXTE

- Le logement se trouve à l'intersection de considérations économiques, urbanistiques, sociales et politiques, qu'il est difficile de structurer dans un concept cohérent.

Cette difficulté, résultant de la complexité des facteurs d'influence, doit cependant être appréhendée pour pouvoir définir une politique efficace du logement.

- Les travaux du CES ont été retardés et rendus difficiles par l'absence de matériel statistique fiable.

Cette lacune reconnue, à la fois par le Gouvernement dans le document "La politique du logement: Analyse et propositions " d'avril 1990 formant la saisine du CES et par la Commission spéciale "Logement" de la Chambre des Députés dans son rapport intermédiaire du 15 novembre 1990 (doc. parl. 3457), n'a pas empêché les responsables politiques de prendre, depuis 1990, une série d'initiatives visant à relancer la construction de logements.

Il s'agit notamment de certaines mesures fiscales, tels l'accroissement de la déduction d'intérêts hypothécaires, l'augmentation du taux d'amortissement et le remboursement de la TVA. En outre, une bonification d'intérêt généralisée pour charge d'enfants a été introduite. Par ailleurs, les instruments existants, créés par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ont été étoffés, tels les programmes quinquennaux de construction d'ensembles de logements sociaux.

Le Ministère du Logement et de l'Urbanisme, créé en 1989, avait chargé le bureau LIP Consulting GmbH de réaliser l'étude "Untersuchungen zum Wohnungsbau in Luxemburg". L'étude a été publiée en plusieurs étapes - à l'exception des conclusions - sans qu'elle ait fait l'objet d'un large débat public ou que les responsables politiques aient annoncées les conclusions qu'ils entendaient en tirer.

- Le CES regrette cette relative discrétion au regard du fait que l'étude LIP comporte des éléments d'analyse et des propositions d'actions intéressantes qui devraient utilement être pris en compte par les responsables politiques.

D'autres études spécifiques ont été initiées, notamment celles concernant les "Niveaux de vie et logements", réalisée par le CEPS.

3 L'APPROCHE DU CES

- Pour le CES, tout membre de la communauté a un droit de disposer d'un logement décent et adéquat, étant donné qu'un tel logement doit satisfaire un besoin élémentaire primaire et qu'il est une prémisses de l'émancipation personnelle et de l'intégration sociale. Il s'agit-là d'un droit fondamental, qui peut être réalisé sous différentes formes et qui trouve sa concrétisation optimale dans la propriété du logement personnel. Un autre mode de jouissance du logement est la location.

Pour une catégorie de personnes, l'accès au logement - location ou propriété - ne peut se faire que par des mesures étatiques d'assistance sociale.

La concrétisation du droit au logement selon le régime de la propriété ou selon celui de la location est conditionnée essentiellement par les ressources disponibles de celui qui veut

se loger. Pour ceux dont les moyens ne permettent pas d'accéder à la propriété de leur logement, le droit devrait être concrétisé par la location d'un logement à un prix socialement juste eu égard au revenu disponible du locataire et des autres besoins à satisfaire par ce dernier. Cependant, ce prix socialement juste doit être mis en relation avec le prix économiquement raisonnable du point de vue de l'investissement fait par le bailleur. L'appréciation de ce prix se fait différemment pour l'investisseur public et pour l'investisseur privé.

- Pour le CES le logement est à considérer, en principe, comme un bien d'investissement dont le prix de construction et d'acquisition est déterminé par un marché libre et ceci compte tenu de l'environnement macro-économique, voire sociétal général. Il faut cependant souligner que le produit logement est conditionné par certaines contraintes, qui le singularisent par rapport à d'autres produits librement négociables.

En premier lieu, les logements doivent être construits sur des terrains qui, par définition, constituent une ressource non extensible. De ce fait, l'offre de logements se heurte à des limites physiques se manifestant de façon croissante. Ensuite, les logements sont très hétérogènes: leur utilisation ne peut guère être divisée; ils ont une durée de vie très longue; leur utilité peut varier en fonction d'éléments externes et, finalement, leur production dure très longtemps et coûte très cher.

L'appréciation du droit au logement soulève, au plan politique, la question des voies et moyens à mettre en oeuvre pour traduire ce droit dans les faits.

Compte tenu de la répartition des fortunes et des revenus du côté de la demande, il faut évaluer si le principe du libre marché peut s'appliquer tel quel, ou s'il ne doit pas être bridé par une intervention des pouvoirs publics, dont la nature et l'envergure sont fonction de la ou des catégories de personnes qu'il faut aider à se loger.

- Afin d'illustrer ces idées générales, le CES a opté pour une grille d'analyse du marché du logement distinguant entre le logement locatif et le logement en propriété. Pour chacun de ces marchés, on peut établir un tableau distinguant les personnes à loger selon leur classe de revenu et de fortune.

Cette demande différenciée s'exerce à l'égard d'une offre que l'on peut répartir en trois grandes catégories, à savoir le logement social, le logement normal et le logement de luxe. L'offre est le fait de promoteurs publics et privés qui interviennent à des degrés divers au niveau des différentes catégories de logements.

Les deux tableaux de la grille d'analyse ci-après permettent de définir les différents marchés particuliers en fonction de la classe de revenu et de fortune des demandeurs de logement et du type de logement offert. Les différentes cases ont pour but d'examiner si le principe du libre marché doit s'appliquer sans limite aucune ou si le mécanisme du marché est atténué par des interventions étatiques.

GRILLE D'ANALYSE

Le logement locatif

| Catégorie de revenu et de fortune | Type de logement | | |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|------------------|
| | Logement social | Logement normal | Logement de luxe |
| Aisés | | | |
| Classe moyenne | | | |
| Econom. faibles | | | |

Le logement en propriété

| Catégorie de revenu et de fortune | Type de logement | | |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|------------------|
| | Logement social | Logement normal | Logement de luxe |
| Aisés | | | |
| Classe moyenne | | | |
| Econom. faibles | | | |

Le CES estime que cette représentation du marché du logement permet de mieux cerner le degré d'intervention de l'Etat en matière de logement. L'action étatique est orientée essentiellement par les considérations liées à la situation patrimoniale des demandeurs de logement, laquelle, tout compte fait, impose le choix aux personnes souhaitant mettre en pratique leur droit au logement.

4 La définition du logement social

L'approche retenue par le CES ne cadre pas avec la terminologie usuelle du logement social, telle que définie dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Plutôt que de distinguer les demandeurs en fonction de leur revenu ou de fortune, cette loi fait une distinction entre les aides individuelles et les aides collectives.

Les aides individuelles sont allouées pour l'accèsion à la propriété. Les critères d'attribution sont le revenu et la situation familiale du bénéficiaire et la dimension du logement.

Les aides collectives sont allouées aux promoteurs publics, à savoir le Fonds pour le Logement à coût modéré (FLCM), les communes et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM).

Elles bénéficient tant à l'accès en propriété qu'au logement locatif.

A côté du régime de logement social au sens strict du terme, il s'y ajoute, d'une façon générale, depuis 1991 la bonification d'intérêt et les autres aides indirectes, telles que avantages fiscaux, taux d'enregistrement, etc. et depuis 1992 le remboursement de la TVA.

5 LA STRUCTURE DE L'AVIS

- Le CES a d'abord procédé à une analyse descriptive du marché du logement sur la base des études et des données disponibles en vue de pouvoir évaluer les besoins futurs en logements.

Compte tenu de l'approche retenue, le CES a analysé ensuite le marché du logement en distinguant deux volets, le logement locatif, d'une part, et le logement en propriété, d'autre part.

A l'intérieur de chaque volet, l'analyse est basée sur le triptyque suivant:

- le logement social;
- le logement normal;
- le logement de luxe.

Cette structure a permis au CES d'analyser l'offre et la demande de logements, eu égard au statut du promoteur et à la situation de revenu et de fortune des demandeurs, ainsi que de préciser ses vues afférentes.

Un chapitre spécifique est consacré à l'aménagement du territoire en relation avec le logement.

En conclusion, le CES reproduit les propositions principales faites dans le corps de l'avis et formule des recommandations générales sur la politique de logement.

- L'annexe à l'avis rassemble différents points particuliers ayant servi de base aux discussions et ayant essentiellement une valeur documentaire.

II LA DESCRIPTION CHIFFREE DU MARCHE DU LOGEMENT

1 LES DONNEES DISPONIBLES SUR LE MARCHE DU LOGEMENT

2 LA PENURIE DE LOGEMENTS ET SES SYMPTOMES

21 La pénurie au niveau de l'offre

211 La construction insuffisante de nouveaux logements

212 L'offre insuffisante de logements en stock

213 La crise du logement locatif

22 La définition de la pénurie

221 Le déficit au regard de l'actualisation du stock existant

222 Le déficit selon les besoins croissants en surface habitable

223 Le déficit selon les normes de logement

23 La pénurie estimée par l'étude LIP

3 LES PROPOSITIONS DU CES

Une description précise du marché du logement s'avère difficile en l'absence de statistiques complètes et fiables. Cette lacune a considérablement handicapé les travaux du CES.

1 LES DONNEES DISPONIBLES SUR LE MARCHE DU LOGEMENT

- Les résultats du recensement de la population en 1991 constituent, en ce qui concerne le nombre d'habitants et de ménages, les chiffres les plus récents. Les chiffres sur la population sont évalués annuellement par le Statec sur la base des soldes naturel (naissances - décès) et migratoire (arrivées - départs) fournis par les administrations communales (Bulletin du Statec 6/93 "Population et Emploi").

En ce qui concerne les chiffres sur les ménages privés, le Statec a publié de nouvelles prévisions jusqu'à l'horizon 2010 (Bulletin du Statec 6/1996 "Prévisions de Population"). Il a publié également, au courant de l'année 1996, des projections de population sur l'horizon 1995-2050 (Bulletin du Statec 8/1995).

Ces prévisions pourraient constituer une toile de fond utile pour la politique future de logement, même s'il faut les traiter avec beaucoup de prudence.

Le recensement fiscal annuel, source potentielle d'informations, n'est malheureusement pas exploité quant à ses renseignements sur le logement.

- Seules les indications publiées par le Statec sur les autorisations à bâtir et les logements achevés sont disponibles de façon régulière. Il est ainsi possible d'apprécier de façon quantitative la relation entre les logements réalisés et les besoins relevés, sans cependant pouvoir en tirer des conclusions relatives à la satisfaction de la demande et des besoins.
- Le Statec publie mensuellement le nombre des autorisations à bâtir délivrées par les communes. Cet indicateur est diffusé avec un décalage de 3 à 4 mois par rapport au mois de référence. Il ne renseigne toutefois que sur les intentions de construire.
- La série statistique sur les bâtiments achevés est publiée annuellement avec un décalage d'une année et demie par rapport à l'année de référence. Elle recense tous les bâtiments dont la construction a été achevée au cours d'une même année. Elle se base sur la date de raccordement définitif de nouveaux bâtiments au réseau électrique.

Autorisations accordées (1983-1997) et logements achevés (1983-1996)

| LOGEMENTS AUTORISES | | | LOGEMENTS ACHEVES | |
|----------------------------|---------------|--|--------------------------|--|
| Année | Nombre | Variation en % par rapport à l'année précédente | Nombre | Variation en % par rapport à l'année précédente |
| 1983 | 1.644 | + 7,9 | 1.699 | - 3,9 |
| 1984 | 1.624 | - 1,2 | 1.363 | -19,8 |
| 1985 | 1.830 | +12,7 | 1.340 | - 1,7 |
| 1986 | 1.802 | - 1,5 | 1.417 | + 5,7 |
| 1987 | 2.084 | +15,6 | 1.475 | + 4,1 |
| 1988 | 2.568 | +23,2 | 1.746 | +18,4 |
| 1989 | 2.983 | +16,2 | 1.940 | + 11,1 |

| | | | | |
|------|-------|--------|-------|--------|
| 1990 | 3.796 | +27,3 | 2.543 | + 31,1 |
| 1991 | 4.452 | +17,3 | 2.699 | + 6,1 |
| 1992 | 4.316 | - 3,1 | 2.982 | + 10,5 |
| 1993 | 4.022 | - 6,8 | 3.294 | + 10,5 |
| 1994 | 2.744 | - 31,8 | 2.732 | - 20,6 |
| 1995 | 2.676 | - 2,5 | 2.713 | - 0,7 |
| 1996 | 2.797 | + 4,5 | 2.242 | - 21 |
| 1997 | 3.411 | +22,0 | | |
| 1998 | 3.215 | - 5,7 | | |

Source : STATEC

- Les statistiques des autorisations de construire constituent plutôt un indicateur prévisionnel pour le secteur du bâtiment.

- Les statistiques des bâtiments achevés, élaborées sur la base de questionnaires adressés aux maîtres d'ouvrage, donnent des indications plus détaillées sur les unités achevées, leur surface, leur volume, les investissements, la répartition régionale, les types de bâtiment (nombre de logements, nombre de niveaux, type d'immeuble), les méthodes de construction, l'équipement (types de construction, de toiture et de chauffage), les catégories de surface, les volumes bâtis, le nombre et la surface des logements suivant le nombre de pièces.

Elles ne renseignent cependant que sur les logements additionnels créés au cours d'une année et ne fournissent pas d'indication sur le stock global de logements existants.

Les informations les plus récentes sur l'inventaire global des logements existants au Luxembourg proviennent du recensement général de la population en 1991 (RP 91). La feuille de ménage et de logement intégrée au recensement visait le statut juridique d'occupation du logement, le loyer, le nombre de pièces d'habitation, l'équipement du logement, le chauffage, le type et l'année d'achèvement de l'immeuble.

Il résulte du bulletin "Les 118 communes" de la collection "RP 91", publié en août 1993, que pour une population de 384.364 personnes, le Luxembourg comptait, en 1991, 144.684 ménages, dont 64,32% étaient propriétaires, 28,44% étaient locataires, 4,02% étaient logés gratuitement et 3,15% ne donnaient pas d'indication.

Les 144.864 ménages occupaient 105.780 immeubles, dont 89.104 (84,23%) maisons individuelles et 11.277 (10,61%) immeubles collectifs. Ni les logements vides, ni les

résidences secondaires ne figurent parmi ces chiffres. Comme en France, il y a au Luxembourg identité entre ménage et logement.

L'approche retenue par les recenseurs attribue les caractéristiques d'un logement (surface, équipement, loyer), non pas au logement, mais au ménage. Elle ne tient pas compte des situations où plusieurs ménages occupent un logement ou un ménage occupe plusieurs logements. Comme les logements vides et les résidences secondaires ne sont pas pris en compte et que les indications sur les démolitions, les réaffectations et les mises en commun de logements font totalement défaut, il est très malaisé, voire impossible, d'établir une situation détaillée et complète du logement au Luxembourg.

- Se basant sur ce constat, les auteurs de l'étude LIP ont estimé qu'une analyse plus fine du parc de logements pourrait se faire utilement par des enquêtes auprès de groupes représentatifs des ménages.

2. LA PENURIE DE LOGEMENTS et ses symptômes

L'étude de 1982 concernant la situation du logement au Luxembourg, étude élaborée par la " Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, Hamburg ", avait notamment rendu attentif à l'apparition d'une pénurie de logements, pénurie qui, en l'absence de mesures conséquentes des pouvoirs publics pour y faire face, a été confirmée dans les faits suite à un accroissement important de la population - ceci notamment en raison d'un solde migratoire largement positif - dû à la reprise économique à partir de 1984.

L'accroissement de la population au cours de la dernière décennie (1.1.1990 - 1.1.1999) s'est poursuivi de manière encore plus importante que les hypothèses de croissance prévues par les experts. L'augmentation de la population a été de l'ordre de 13,2%, ceci notamment en raison d'une immigration nette toujours largement positive, une augmentation du nombre des naissances et un léger recul des décès.

Il s'y ajoute la transformation de logements en surfaces commerciales. En effet, les loyers commerciaux ne sont pas réglementés et la demande afférente de surfaces de bureau s'accroît régulièrement suite au développement économique, en général, et du secteur tertiaire, en particulier, situation qui a entraîné une diminution sensible des logements pour ménages suivant les localités et surtout dans la capitale.

Cette pénurie a été confirmée par l'étude LIP initiée en 1991 par le Ministère du Logement et de l'Urbanisme " Untersuchungen zum Wohnwesen in Luxemburg " qui fait état d'un déficit en logements se situant dans une fourchette allant de 6.600 à 30.000 logements, selon les critères d'appréciation retenus.

Un seul chiffre permet de visualiser cet accroissement considérable de la population résidante: de 365.500 (1.1.1984) il est passé à 429.200 au 1.1.1999, soit 17,4 %.

- Les déséquilibres du marché du logement se traduisaient par les symptômes suivants:
- hausse des loyers réels payés sur le marché, malgré la limitation légale;

- allongement des listes d'attente pour les logements sociaux gérés par la main publique;
- hausse prononcée des prix des terrains;
- accroissement de l'activité du secteur de la construction avec la pénétration massive du marché par des entreprises non résidentes

21 La pénurie au niveau de l'offre

Cette pénurie s'exprime essentiellement sur deux plans:

- la construction insuffisante de nouveaux logements;
- l'offre insuffisante de logements en stock.

211 La construction insuffisante de nouveaux logements

Entre 1985 et 1997, 25.379 logements ont été achevés au Luxembourg, correspondant, en moyenne, à 2.307 unités par année.

Depuis le début des années 90, cette moyenne a été largement dépassée avec 2.753 logements achevés en moyenne entre 1990 et 1996 contre 1.553 logements réalisés en moyenne entre 1984 et 1989.

Ces moyennes peuvent être mises en relation avec le minimum annuel requis de 2.200 logements, objectif déjà retenu par la "Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, Hamburg" (Gewos) dans son étude réalisée en 1982 à la demande du FLCM.

Ce n'est qu'en 1990 que le cap des 2.200 logements annuels a été dépassé avec 2.543 logements construits.

De son côté, le bureau LIP avance le chiffre annuel de 3.200 logements qui devraient être construits pour répondre aux besoins du marché.

III LE LOGEMENT LOCATIF

Répertoire thématique

[1 LE LOGEMENT " SOCIAL "](#)

[11 L'offre](#)

[111 Les promoteurs publics](#)

[1111 Le Fonds pour le Logement à Coût Modéré](#)

[1112 Les autres promoteurs publics](#)

[11121 La Société Nationale des Habitations à Bon Marché \(SNHBM\)](#)

[11122 Les communes](#)

[112 Les promoteurs privés](#)

[12 La demande au niveau du logement social](#)

[121 L'approche du CES](#)

[122 Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998](#)

[123 L'appréciation du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998](#)

[13 L'appréciation générale de la politique gouvernementale en matière de logement social locatif](#)

[131 Les instruments existants](#)

[132 Le rôle du Fonds pour le logement à coût modéré](#)

[133 Le rôle des autres promoteurs publics](#)

[1331 La SNHBM](#)

[1332 Les communes](#)

[134 Le type de logement social locatif construit au Luxembourg](#)

2 LE LOGEMENT NORMAL

[21 L'offre](#)

[211 Les promoteurs publics](#)

[212 Les promoteurs privés](#)

[2121 L'approche du CES](#)

[2122 La détermination de la rentabilité de l'investissement immobilier](#)

[21221 Les avantages et les désavantages de l'investissement immobilier et de l'investissement de type financier](#)

[21222 La comparaison de la rentabilité d'un investissement immobilier et d'un investissement de type financier](#)

[21223 Le compromis en matière de détermination de la rentabilité du capital investi](#)

[213 Les propositions du CES en matière de bail à loyer](#)

[2131 Les immeubles dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944](#)

[2132 Les autres immeubles](#)

[21321 La base du rendement et la détermination du capital investi](#)

[21322 L'adaptation des loyers](#)

[21323 La prise en compte du terrain dans le capital investi](#)

[21324 Le champ d'application de la législation sur les baux à loyer](#)

[21325 Le contrat de location](#)

[21326 La durée du contrat](#)

[21327 La prorogation du contrat de bail](#)

[21328 Le délai de préavis et la procédure de déguerpissement](#)

[21329 L'état des lieux et le dépôt de garantie](#)

[2133 L'office central du logement](#)

[22 La demande selon les classes de revenu](#)

[221 Les locataires à faibles revenus](#)

[222 Les locataires du marché normal](#)

[223 Les locataires aisés](#)

[3 LE LOGEMENT DE LUXE](#)

[31 L'offre des promoteurs publics](#)

[32 L'offre des promoteurs privés](#)

Suivant le schéma d'analyse retenu par le CES, le marché du logement locatif peut être divisé en trois segments en fonction des logements faisant l'objet du marché, à savoir le logement social, le logement normal et le logement de luxe.

Il n'existe pas de définition naturelle de ces trois segments inhérente aux logements mêmes. La distinction entre logement social et logement normal, d'une part, et logement normal et logement de luxe, d'autre part, ne peut être établie que par des normes réglementaires fixées par les pouvoirs publics, notamment en vue d'ajuster leur intervention sur le marché.

1 LE LOGEMENT " SOCIAL "

- Il n'existe pas de définition du logement social en fonction de l'objet, de la qualité du logement et de sa surface. Par référence à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la notion de logement social locatif peut être dégagée sur la base de deux composantes:

Il s'agit de logements locatifs où l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 40% à la construction ou à l'acquisition et qui sont destinés à être loués, par des promoteurs publics, à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et des personnes handicapées physiques. En vertu de la loi du 25 février 1979, cette participation est portée à 100% en faveur des logements destinés à des travailleurs étrangers seuls et en vertu de la loi du 27 juillet 1993 - concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers - pour les réfugiés politiques.

Aux termes de la loi budgétaire, l'intervention de l'Etat dans les investissements réalisés par les promoteurs publics en faveur des logements pour personnes âgées peut atteindre jusqu'à 50% du coût.

- Le loyer de ces logements locatifs est fixé et adapté en fonction du revenu et de la composition du ménage occupant.
- En se basant sur ces deux composantes, le CES considère en tant que logement social locatif tout logement pour lequel, en raison du financement total ou partiel par les pouvoirs publics, il peut être fixé un loyer qui soit fonction du revenu disponible du locataire.

Le logement social locatif englobe ainsi les logements locatifs visés par les articles 27 à 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, mais également des logements ayant déjà appartenu aux communes avant la mise en vigueur de cette loi et qui sont loués moyennant des loyers fixés d'après le revenu du locataire.

- La définition du logement social locatif a été clarifiée dans une certaine mesure par la loi du 20 avril 1998 modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (proposition de loi Bourg). L'article 28, dans sa version amendée, dispose que le loyer de tous les logements et logis, à l'exception des logements de service, donnés en location par l'Etat, les communes, les syndicats de communes et le FLCM est fixé et adapté en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant, ainsi que de la surface habitable du logement. Les logements restent régis par la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer, à l'exception des articles relatifs à la fixation des loyers et du droit de préemption du locataire dont le bail court depuis plus de 18 ans.

En résumé, on constate qu'il n'existe plus de logements appartenant à une commune qui sont soumis aux dispositions de la loi modifiée du 14 février 1955 pour ce qui est de la fixation du loyer.

Les logements loués par la SNHBM sont régis par la loi modifiée du 14 février 1955. Tous les logements locatifs appartenant à l'Etat, à l'exception des logements de service, sont loués conformément aux dispositions de la loi de 1979.

11 L'offre

La loi du 25 février 1979 a, entre autres, pour objet de promouvoir la création de logements locatifs publics. Parmi les instruments créés pour la réalisation des objectifs de la loi, il faut citer, dans le présent contexte, la participation financière de l'Etat à la construction d'ensembles de logements, l'assainissement de logements anciens par zones, la constitution de réserves foncières et l'obligation de construire, ainsi que la création d'un fonds pour le logement à coût modéré (FLCM).

L'intervention étatique pour la création de logements locatifs publics se fait essentiellement à travers les aides à la construction d'ensembles, laquelle, aux termes de la loi, se fait exclusivement par les promoteurs publics.

111 Les promoteurs publics

- L'article 16 de la loi du 25 février 1979 considère comme promoteurs publics, les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur la base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le FLCM.

Si ainsi environ 120 promoteurs publics - 118 communes, syndicats de communes, Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM), FLCM - peuvent a priori bénéficier des aides de l'Etat, une analyse du 7^e programme de constructions d'ensembles (1996 à 2000) montre rapidement, que sur les 1.899 logements destinés à la location, 1.236 logements sont réalisés par le seul FLCM. 20 des 118 communes interviennent dans ce secteur comme promoteurs pour réaliser 463 logements locatifs. En tout, le 7^e programme de constructions d'ensembles comprend un volume de 4.774 logements dont 2.042 logements locatifs, 2.362 logements destinés à la vente et 370 places à bâtir.

- Actuellement, l'ensemble du parc du logement locatif public s'élève à environ 3.100 logements (auxquels s'ajoutent les logements et logis appartenant à l'Etat et gérés par la Commission des loyers, l'Administration de l'Enregistrement et le Ministère de la Famille), répartis comme suit:
- **FLCM (au 30.4.99):** - 1.163 logements

- 18 logis pour travailleurs étrangers seuls et

- 64 logis pour réfugiés politiques, donnés en location à l'Etat

- **SNHBM:** 146 logements (au 31.12.1997) soumis à la loi modifiée du

14 février 1955 sur les baux à loyer

- **Communes:** chiffre estimé à environ 1780 unités, dont:

1590 logements soumis à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant

l'aide au logement;

190 logements de service/fonction.

- **Etat:** chiffre estimé à 887 unités, dont

213 logements soumis à la loi modifiée du 25 février 1979

concernant l'aide au logement;

674 logements de service/fonction.

Selon la définition du logement social locatif du CES, le parc public de ces logements accuse en droit et en fait 3.048 unités.

1111 Le Fonds pour le Logement à Coût Modéré

- La loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, en instituant le FLCM, l'a chargé de réaliser, de sa propre initiative ou en collaboration avec des promoteurs, toute opération relative à l'acquisition et à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location pour des projets:
- qui se révèlent indispensables au vu de l'urgence des besoins régionaux et locaux de logements ou de la restructuration urbaine dans le cadre de l'aménagement du territoire;
- qui par leur envergure dépassent les capacités financières d'une commune.

Le FLCM a, en outre, pour mission:

- la recherche et la diffusion de méthodes de rationalisation de la construction;
- la promotion de la qualité de l'habitat.

En 1997, le FLCM a réalisé 12.027 mois de location contre 10.853 l'année précédente, ce qui représente une progression de 11%. Le loyer mensuel moyen perçu en 1997 s'élève à 7.038 LUF et diminue légèrement par rapport à l'année précédente. En 1996 le loyer moyen perçu s'est élevé à 7.170 LUF contre 7.180 LUF en 1995 et 6.385 en 1994. En 1995 l'augmentation de l'ordre de 12% était le résultat de l'adaptation annuelle des loyers aux revenus des ménages locataires.

Au 31 décembre 1997, le parc locatif du FLCM s'élève à 1.029 unités. Il est en augmentation de 7% par rapport à l'exercice 1996 et représente, en valeur brute, un investissement réalisé de 3.825 millions de LUF. Les logements du FLCM sont majoritairement situés sur le territoire de la Ville de Luxembourg et au sud du pays. En ce qui concerne la répartition des logements locatifs en fonction du type de construction, 93% du parc locatif constituent des appartements contre 7% de maisons unifamiliales.

Le 7e programme de construction d'ensembles, y compris les extensions, prévoit la construction par le FLCM de 1.603 logements destinés à la location.

- Sur la base des missions lui confiées par le législateur, le FLCM a réservé depuis sa création une place de choix à l'aménagement humain, environnemental et urbanistique de ses lotissements ainsi qu'à la qualité technique de l'habitat.

1112 Les autres promoteurs publics

11121 La Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM)

La SNHBM créée en 1919 est une société anonyme, soumise au droit commercial. De par son actionnariat, composé actuellement de l'Etat (52,1%), de la CPEP (11,3%), de l'EVI (11,3%), de la BCEE (11,0%), de la Ville de Luxembourg (7,1%), de la Ville d'Esch/Alzette (4,3%), de la Ville de Differdange (2,5%) et de la Ville de Dudelange (1,4%), elle constitue une entité contrôlée par les pouvoirs publics.

Son activité se compose de trois volets principaux:

- La construction, l'achat, la vente, la location d'immeubles destinés à servir de logement à des personnes qui vivent principalement du revenu de leur travail ou d'un revenu de substitution et qui ne sont pas propriétaires d'un autre logement.
- La réalisation de tous travaux d'urbanisation et d'aménagement se rapportant à des quartiers destinés principalement à l'habitat.
- L'exécution de toute mission pouvant lui être confiée par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique de logement.

Le rôle de la SNHBM en matière de logements locatifs publics est plutôt limité. Le parc des logements locatifs de la SNHBM comprenait fin 1997 146 appartements. Comme ces logements ne sont pas loués sous le régime de la loi de 1979, ils ne font pas partie du parc du logement social locatif.

Le 7e programme de construction d'ensembles prévoit la construction par la SNHBM de 10 logements destinés à la location.

11122 Les communes

- Sur les 118 communes, 24 communes ont des projets se rapportant à des logements locatifs dans le 7e programme de construction d'ensembles.

Année

| Promoteur | logements locatifs 40% (subvention) | logements locatifs personnes âgées 50% (subvention) | logements travailleurs immigrés 100% (subvention) |
|------------------|--|--|--|
| Bastendorf | 2 | | |
| Bertrange | 1 | 6 | |
| Bettendorf | 5 | | |
| Colmar-Berg | 1 | | |
| Contern | | 40 | |
| Diekirch | 24 | 7 | 1 |
| Differdange | zone d'assainissement | | |
| Dudelange | zone d'assainissement | | |
| Esch-sur-Alzette | 85 | | |
| Eschweiler | 6 | | |
| Hesperange | | p.m. | |
| Luxembourg | 131 | 17 | |
| Mersch | 5 | 30 | 12 |
| Pétange | 21 | | |
| Rambrouch | 9 | | |
| Roeser | | 16 | |
| Rumelange | 6 | p.m. | |
| Sanem | | 8 | |
| Schifflange | 39 | p.m. | |
| Schuttrange | | 18 | |
| Steinsel | p.m. | p.m. | |

| | | | |
|--------------|------------|------------|-----------|
| Strassen | | 45 | 2 |
| Wiltz | | | 10 |
| Winseler | p.m. | | |
| | | | |
| TOTAL | 335 | 187 | 25 |

Source: Ministère du Logement

- Selon les chiffres résultant d'une enquête menée auprès des communes par le Ministère du Logement au cours de l'année 1995, 294 logements sociaux, soumis au régime de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, appartenant à 20 communes différentes ont été loués à des particuliers. 5 logements réalisés par des promoteurs publics appartenant à une commune ont été loués par celle-ci à des particuliers.

Le CES note par ailleurs que les communes interviennent sur le marché du logement locatif soumis à la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer.

En effet, 1.272 logements appartenant à 72 communes différentes ont été donnés en location à des particuliers en contrepartie d'un loyer mensuel moyen d'environ 12.150 LUF. Selon le rapport d'activité 1996 du Ministère du Logement, 15 logements appartenant à des personnes privées ont été pris à bail par 5 communes afin de les sous-louer à des particuliers. En outre, 4 logements réalisés par des promoteurs publics et appartenant à 3 communes ont été loués par celles-ci à des particuliers.

Le 7^e programme de construction d'ensembles prévoit la construction par les communes de 522 logements destinés à la location.

112 Les promoteurs privés

- L'article 27 de la loi du 25 février 1979 prévoit l'intervention financière de l'Etat à raison de 40% dans la construction de logements destinés à être loués par les promoteurs publics, sans mentionner les promoteurs privés visés à l'article 16. Il en découle que le législateur exclut les promoteurs privés du marché du logement locatif social. Sur la base de calculs de rentabilité d'un investissement immobilier destiné à la location à des personnes dont le loyer est fixé en fonction de leur revenu, le CES ne peut que confirmer cette approche, alors que le rendement réduit d'un tel investissement ne peut être supporté que par la collectivité publique.

Le marché du logement social locatif ne revêt aucun attrait pour le promoteur privé en raison de la faible, voire de l'absence de rentabilité des investissements et en raison des charges de gestion du parc de logements locatifs, à moins qu'il ne construise pour compte propre (ex. logements pour travailleurs immigrés).

- Il existe cependant deux cas où des promoteurs non publics sont aidés financièrement par l'Etat dans la construction de logements locatifs destinés à des personnes nécessiteuses:
- Il s'agit, d'une part, de l'aménagement et de la construction de logements collectifs pour travailleurs immigrés par des entreprises privées. La participation financière de l'Etat est fixée à 40% du coût global d'investissement sans pour autant pouvoir dépasser la somme de 250.000 LUF par personne logée.
- Il s'agit, d'autre part, de l'aménagement et de la construction de logements par des associations sans but lucratif. En 1996, le crédit prévu à cet effet au budget des recettes et dépenses extraordinaires du département du logement portait sur 25 millions de LUF, en 1997 il était de 30 millions de LUF pour descendre successivement à 20 millions en 1998 et à 15 millions au projet de budget pour 1999. Le compte provisoire de 7,4 millions en 1997 renseigne d'ailleurs que ce poste du budget n'est pas utilisé de façon notable. L'intervention porte sur 100% respectivement du coût des travaux qui ne peuvent être réalisés par les a.s.b.l. et des matériaux à acquérir.

12 La demande au niveau du logement social

121 L'approche du CES

Le CES estime que tant la sélection des personnes éligibles pour le logement social locatif que la fixation du niveau du loyer ainsi que la politique visant à sortir des logements sociaux les personnes qui ne remplissent plus les conditions requises, doivent procéder d'une approche cohérente du point de vue social.

Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 a opéré des ajustements allant dans cette direction.

- **Quant au critère de revenu**

Pour le CES, le revenu à prendre en compte pour la sélection des candidats et pour le calcul du loyer doit être le revenu net disponible du ménage après déduction de l'impôt sur le revenu. Bien que la population susceptible de bénéficier des logements locatifs sociaux soit dans la majeure partie des cas non sujette à l'impôt sur le revenu, cette base de calcul s'impose pour des considérations d'équité sociale et de continuité, lorsque la situation de revenu s'améliore pour les locataires. Il n'est en effet guère admissible de baser le calcul du loyer sur des revenus non disponibles comme l'impôt.

Par **revenu net disponible**, le CES entend, dès lors, le revenu correspondant aux différentes catégories de revenu prévues à l'article 10 de la loi sur l'impôt sur le revenu, déduction faite des cotisations sociales et de l'impôt effectivement retenu, mais sans prise en considération des divers abattements tarifaires, même s'ils sont déduits dans les

catégories de revenu respectives. Sont compris dans ce revenu tous les revenus de remplacement et de complément garantis par la protection sociale, tels les indemnités pécuniaires, les pensions et rentes, mais également le complément du revenu minimum garanti.

Le CES est d'avis qu'il y a lieu d'ajouter à ce revenu les prestations familiales mensuelles (allocations familiales sans l'allocation de rentrée scolaire, allocation d'éducation, allocation de maternité) puisque, d'une part, elles complètent les avantages fiscaux garantis au niveau des classes d'impôt et, d'autre part, il y a lieu de tenir compte de la composition du ménage au niveau de la détermination même du loyer. De même faut-il prendre en considération les rentes alimentaires perçues et déduire les rentes alimentaires versées.

En ce qui concerne les prestations liées à l'état de dépendance d'une personne faisant partie du ménage du locataire (allocation pour personne gravement handicapée, allocation de soins, prestations en espèces prévues par l'assurance dépendance), le CES est d'avis que ces prestations sont destinées à couvrir les charges supplémentaires spécifiques liées à l'impotence ou à la dépendance, de sorte qu'elles devraient être exclues du revenu disponible du ménage.

- **Quant au classement des ménages demandeurs**

En ce qui concerne la sélection des ménages locataires, le CES approuve le principe du classement des ménages en fonction de leur revenu et du choix du ménage locataire parmi un **ensemble** de ménages se situant en bas du classement. En effet, le niveau de revenu ne peut être l'unique critère de sélection pour déterminer la priorité ou l'urgence en matière d'attribution d'un logement social locatif.

Il y a lieu d'utiliser, pour le classement, directement la notion de niveau de vie du ménage, niveau de vie qui peut être mesuré à l'aide du **revenu disponible par unité de consommation (RD/UC)**.

Le revenu disponible par unité de consommation est obtenu en divisant le revenu net disponible du ménage par le nombre pondéré des membres faisant partie du ménage.

C'est donc en fonction du revenu disponible par unité de consommation qu'on peut établir le classement des ménages et choisir le ménage bénéficiaire parmi tous les ménages qui se situent dans un certain intervalle de ce classement.

La méthode actuelle d'exprimer le classement à l'aide du taux de loyer est à approuver.

- **Quant au calcul du loyer**

Le calcul du loyer se base sur une assiette et sur un taux.

- L'assiette doit nécessairement correspondre au revenu net disponible global du ménage (ne pas confondre avec le revenu par unité de consommation).

La difficulté réside dans la détermination du taux du loyer. D'un côté, il y a lieu de fixer un taux minimum qui soit applicable même pour des revenus extrêmement faibles. D'un autre côté, il faut définir une certaine progressivité du taux du loyer, de sorte qu'en cas d'augmentation du revenu disponible, le loyer augmente plus rapidement que ce dernier, en vue de se rapprocher des loyers du marché, voire même de les dépasser.

Le CES approuve l'exclusion des loyers sociaux du champ d'application de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, du moins en ce qui concerne la fixation du niveau du loyer. En effet, afin de garantir l'affectation des logements sociaux et, par conséquent, l'allocation de subventions publiques aux ménages les plus nécessiteux, il y a lieu d'éviter la continuation de l'occupation des logements sociaux par des ménages qui ne remplissent plus les conditions. Le CES est d'avis que la rotation des ménages peut être obtenue sans mesure spéciale de déguerpissement, uniquement en adaptant les loyers en fonction du revenu disponible, même au-delà des limites prévues dans la loi précitée.

Le CES approuve la philosophie générale sous-jacente aux nouvelles modalités de calcul du loyer introduites par le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998.

122 Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998

- L'accès au logement social locatif vient d'être nouvellement réglé par le règlement grand-ducal 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 du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Ce règlement remplace le règlement grand-ducal du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la construction d'ensembles ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, d'une part, et le règlement grand-ducal du 15 juin 1979 fixant les critères de priorité pour l'admission des locataires aux logements locatifs aidés sur la base des chapitres 3 et 4 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, d'autre part.
- Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 a réagencé la matière des logements locatifs en précisant un certain nombre de points. Parmi les raisons invoquées en faveur des modifications, il y a lieu de mentionner, entre autres, les incidences découlant de la loi du 20 avril 1998 modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. L'innovation majeure consiste dans la redéfinition du mode de calcul du loyer, exprimé désormais en fonction du revenu net disponible annuel du ménage et de la surface pondérée du logement.

Il est à noter que la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 avait retenu que le Gouvernement mettra en place une nouvelle méthode de calcul pour la fixation du loyer

du logement locatif subventionné basé sur le revenu disponible par unité de consommation et qu'il introduira de nouvelles dispositions définissant clairement les conditions d'accès à ces logements.

Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 présente de façon plus transparente les conditions d'accès et les règles de gestion du logement social locatif en différenciant clairement entre les différentes catégories de logements sociaux, à savoir les logements pour ménages, les logements pour personnes âgées et les logements pour personnes handicapées et les logis pour travailleurs étrangers.

L'accès à un logement ou un logis n'est ouvert qu'aux ménages qui ne sont ni propriétaires, ni usufruitiers, ni emphytéotes d'un logement et qui ne jouissent d'aucun droit d'habitation dans un autre logement.

En cas de vacance d'un logement, le ménage bénéficiaire est choisi parmi les ménages qui ont fait une demande et auxquels le logement est adapté. Par logement adapté on entend un logement qui comprend:

- une chambre à coucher par personne âgée de douze ans ou plus, ou par couple;
- une chambre à coucher par deux enfants de moins de douze ans.

Parmi ces ménages, il est établi un classement en fonction du taux des loyers déterminés conformément aux nouvelles dispositions de l'article 18 du règlement. Sont pris en compte pour l'attribution du logement, les ménages qui présentent un taux de loyer qui figure parmi les quatre valeurs les plus faibles du classement établi.

- Les ménages ainsi retenus sont classés en fonction de leurs conditions de logements actuelles et selon la liste des critères de priorité suivante:
- le ménage qui doit quitter un logement:

.. insalubre, ayant fait l'objet d'une décision d'inhabitabilité par le bourgmestre;

.. suite à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique;

.. suite à une condamnation au déguerpissement, le ménage ayant été de bonne foi.

- le ménage qui occupe un logement non équipé de commodités;
- le ménage qui occupe un logement inadapté à la taille du ménage;
- le ménage qui occupe un logement non conforme quant à sa structure ou quant aux matériaux utilisés portant atteinte à la salubrité, à l'habitabilité ou à la sécurité du logement;
- le ménage qui occupe un logement dont le loyer mensuel conforme à la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer dépasse 30% du revenu mensuel net disponible du ménage.

A priorité égale, le logement est attribué au ménage bénéficiant de plusieurs priorités ou, à défaut, à celui dont l'inscription dans le registre des demandes est la plus ancienne.

- Le loyer mensuel n'incorpore ni les taxes, ni les consommations, ni les frais qui peuvent être imputés en tant que charges au ménage occupant:
- en contrepartie des services dont il bénéficie;
- du fait de l'utilisation des équipements dont il bénéficie.
- Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 modifie l'assiette du loyer en passant de la notion de revenu nominal du ménage locataire à celle de revenu net disponible annuel du ménage. Il élargit la définition du loyer annuel (L) en introduisant la notion de surface pondérée du logement.
- Par revenu net disponible annuel (RND) du ménage, l'on entend la somme:

.. des revenus nets visés à l'article 10 de la loi sur l'impôt sur le revenu, déduction faite des cotisations sociales et des impôts effectivement retenus;

.. des allocations familiales, sans l'allocation de rentrée scolaire;

.. de l'allocation d'éducation;

.. de l'allocation de maternité;

.. de l'indemnité pour congé parental;

.. des rentes alimentaires perçues.

Les rentes alimentaires versées sont déduites de la somme ainsi obtenue.

- Le taux du loyer (x) est fixé en fonction du revenu net disponible annuel (RND) par unité de consommation (UC).

Les unités de consommation du ménage (UC) se déterminent en additionnant les unités correspondant à chaque personne du ménage, à savoir:

| | |
|---------------------------------|-------|
| .. pour le 1er adulte: | 1; |
| .. pour le 2e adulte: | 0,75; |
| .. pour le 1er enfant à charge: | 0,40; |
| .. pour le 2e enfant à charge: | 0,45 |

A partir du 3e enfant à charge, l'unité de consommation correspond à 0,50.

- Le taux du loyer annuel (x) est fixé à 8%, pour un RND par UC inférieur à douze fois le RMG, montant net, par mois (exemple: loyer mensuel de 2.571.- LUF). Le taux du loyer augmente de 1% pour chaque tranche de revenu net disponible annuel de 2.400.- francs (N.I.100).
- La surface du logement comprend les éléments suivants, mesurés à l'intérieur des murs extérieurs:

.. la surface utile habitable du logement;

.. le tiers de la surface de la cave privative appartenant au logement;

.. le double de la surface du balcon ou de la terrasse appartenant au logement;

.. le dixième de la surface du jardin affecté à l'usage privé au logement;

.. le tiers de la surface des locaux communs, tels que buanderie, local poussettes, salle de jeux, local poubelles, répartie en fonction de la surface du lot privatif suivant le tableau des millièmes.

- La surface du logement ainsi déterminée fait l'objet des réductions cumulatives suivantes:

.. de 10% si le ménage occupant n'est pas le premier occupant du logement, à moins que le promoteur ne procède avant l'occupation à un nettoyage à fond du logement, comportant notamment une désinfection de la salle de bains, du WC et de la cuisine, suivie d'une remise à neuf de la peinture;

.. de 20% pour les logements dépourvus respectivement de chauffage central, d'une salle de bains, d'un WC sis à l'intérieur du logement;

.. de 10% pour les logements dépourvus de fenêtres équipées d'un double vitrage;

.. de 10% pour les logements dépourvus de dalles en béton.

Cette surface fait l'objet d'une augmentation cumulative de 10% pour les logements aux étages desservis par un ascenseur et pour ceux disposant d'une cuisine équipée. Le résultat ainsi obtenu constitue la surface pondérée du logement (S).

- Le loyer annuel (L) est calculé selon la formule suivante:

$$L = (0,75 \cdot x \cdot \text{RND}) + (0,25 \cdot y \cdot S)$$

Le multiplicateur (y) est fixé forfaitairement à 250.- francs (N.I. 100). Pour le calcul du loyer annuel les différents montants et éléments les plus récents et connus sont considérés. Au 31 décembre de chaque année, le loyer annuel réel, calqué sur les différents montants et composants réels, est déterminé et fait l'objet d'un décompte.

- Au cours du mois d'avril de chaque année, il est procédé au décompte du loyer de l'année précédente et le loyer est adapté à l'évolution des revenus du ménage.
- La question de savoir si les loyers sociaux résultant de ce mode de calcul sont soumis ou non au respect de la limite de 5% du capital investi retenu à l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, a été tranchée de façon claire et univoque par la loi du 20 avril 1998 précitée qui soustrait les loyers sociaux au plafond des 5 %. A noter que le Fonds n'avait plus appliqué cette limite, de sorte que la fourchette des loyers touchés par le Fonds va de 2.000 à 25.000 LUF par mois, le loyer mensuel moyen ayant été de 7.038 LUF en 1997 et de 7.170 LUF en 1996.

123 L'appréciation du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998

Le CES tient à remarquer que le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 a été pris sans demander ni l'avis des chambres professionnelles, ni l'avis du Conseil d'Etat.

- La définition du revenu net disponible annuel du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 correspond à la conception du CES, à l'exception de la prise en compte du complément du RMG.
- En ce qui concerne les critères d'accès et de priorité fixés par le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998, le CES n'est pas d'accord que le critère prioritaire du règlement abrogé du 15 juin 1979, à savoir logement non conforme quant à sa structure ou quant aux matériaux utilisés portant atteinte à la salubrité, à l'habitabilité ou à la sécurité du logement, a été relégué en 4e position par le nouveau texte.

A part cette remarque, la nouvelle définition des critères d'accès et de priorité trouve son accord.

- Quant au calcul du loyer, le CES approuve que la surface pondérée du logement intervient maintenant également dans le calcul du loyer.

13 L'appréciation générale de la politique gouvernementale en matière de logement social locatif

131 Les instruments existants

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement institue à travers son chapitre 3 les aides à la construction d'ensembles de logements à coût modéré. Le CES voudrait brièvement rappeler les autres éléments formant l'objet de la loi de 1979 et qui constituent des instruments importants de la politique gouvernementale en matière de logement social locatif.

Il s'agit de la viabilisation régulière de terrains à bâtir, de l'assainissement de logements anciens, de la création de logements publics locatifs et de la salubrité, de l'hygiène, de l'habitabilité et de la sécurité des logements locatifs (loi du 15 juillet 1993).

L'article 27 de la loi de 1979 dispose que l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 40% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par des promoteurs publics, en l'occurrence les communes ou syndicats de communes, le FLCM et les SNHBM, à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées physiques.

De l'avis du CES, le volet logement locatif des constructions d'ensembles est encore à étendre vu le grand nombre de ménages qui ne peuvent pas s'acheter un logement ou un terrain subventionné faute de revenus suffisants.

Les participations financières de l'Etat à l'acquisition de terrains ou à la construction d'ensembles sont arrêtées dans le cadre d'un programme pluriannuel. Le 7e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés, arrêté par le règlement grand-ducal du 12 avril 1996 (modifié par les règlements grand-ducaux du 11 mars 1997 et du 21 décembre 1998), fixe les participations de l'Etat pour les années 1996 à 2000.

Le CES note que le Ministère du Logement dispose depuis 1992 de deux articles budgétaires supplémentaires destinés à favoriser davantage l'initiative privée dans le domaine du logement. Il s'agit du subventionnement de l'aménagement et de la construction de logements collectifs pour travailleurs immigrés par des entreprises privées et de logements dans le domaine social par des asbl.

Le rapport d'activité 1997 du Ministère du Logement renseigne que début 1998, le 7e programme de construction d'ensembles comprend au total 4.774 unités prévoyant 2.362 logements destinés à la vente, 2.042 logements destinés à la location et 370 places à bâtir.

Après analyse des projets prévus par le 7e programme de construction d'ensembles, le CES estime que le Gouvernement est sur la bonne voie en ce qui concerne la décentralisation et la multiplication de logements sociaux locatifs.

132 Le rôle du Fonds pour le logement à coût modéré

- Ainsi qu'il a été précisé ci-avant, la mission du FLCM est de réaliser toute opération relative à l'acquisition ou à l'aménagement de terrains à bâtir ainsi qu'à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Le FLCM essaie de réduire au maximum les prix de vente en vue de permettre l'accession à la propriété aux personnes qui ne sauraient le faire sur le marché privé. Toutefois, un grand nombre de ménages ayant des revenus modestes ne pourront pas acquérir un logement mais peuvent bénéficier de logements locatifs dont les loyers sont calculés selon leur revenu.

Le CES constate que plus de la moitié des demandeurs d'un logement locatif auprès du FLCM disposent d'un revenu mensuel imposable inférieur à 45.000 LUF (indice courant). Selon le rapport annuel du FLCM, le registre de candidats locataires auprès du FLCM s'élève à 1.341 unités fin avril 1998. Ce niveau est comparable à la situation d'il y a un an

quand 1.334 demandes de location étaient enregistrées. D'après les responsables du FLCM, ce maintien d'un niveau très élevé de demandes pour un logement subventionné reflète une situation de tension persistante sur le marché de la location à coût modéré.

- En ce qui concerne la politique du logement locatif social menée par le FLCM, le CES estime qu'il est primordial de faire face aux besoins les plus urgents. Ainsi, le FLCM doit tout mettre en oeuvre pour couvrir la demande quantitative de logements en augmentant constamment le volume de logements sociaux locatifs.

Le Leitmotiv du FLCM est de créer un habitat plus humain et de qualité élevée. Le CES constate qu'une construction de qualité au niveau architectural, des matériaux de construction, de l'utilisation rationnelle et de la consommation d'énergie est considérée par d'aucuns comme plus coûteuse dans la phase de réalisation tout en permettant d'épargner des frais d'exploitation à plus long terme. Cette approche appuyée par les responsables du FLCM n'a pas encore été prouvée jusqu'ici. Aussi le CES propose-t-il aux autorités de faire vérifier la pertinence de cette démarche.

En ce qui concerne l'aspect humain et urbanistique, il est patent que la recherche de la qualité dans ce domaine se traduit également par des coûts importants dans la phase de réalisation et des frais d'exploitation élevés pour ce type d'habitation (p.ex. ascenseur, espaces verts, aires de jeux, locaux communs...)

133 Le rôle des autres promoteurs publics

En ce qui concerne les autres promoteurs publics, le CES voudrait brièvement analyser le rôle de la SNHBM et des communes.

1331 La SNHBM

Dans le passé, la SNHBM avait donné la priorité à la maison unifamiliale plutôt qu'à l'appartement, car la maison unifamiliale était préférée par le grand public à l'appartement, à prix identique à l'époque. Actuellement, la rareté et le prix élevé des terrains amènent la SNHBM à construire davantage d'appartements.

Le CES note que l'âge moyen des immeubles de la SNHBM dépasse la quarantaine d'années, ce qui implique pour la Société la nécessité de réaliser d'importants travaux d'entretien et de modernisation dont le coût financier n'est pas couvert par les recettes de loyer.

La SNHBM poursuit la même politique que le FLCM dans le sens qu'elle offre des logements de qualité tout en essayant de les faire construire au meilleur prix.

Il résulte de la modification introduite par la loi du 20 avril 1998, modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, que la SNHBM n'opère pas dans le domaine du logement social locatif.

Le CES se pose la question si, au regard de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et du rôle pris par le FLCM en matière de logement social, la mission de la SNHBM ne devrait pas être réévaluée.

1332 Les communes

- Pour les communes, les dispositions de l'article 27 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sont malheureusement restées sans effet majeur jusqu'à ce jour. Cette absence d'intervention de la plupart des communes au niveau du logement social s'explique, en partie, par la politique poursuivie par le FLCM et par les réticences des communes à chercher des solutions par rapport aux problèmes posés par l'intégration de la population des locataires sociaux sur leur territoire.

Nonobstant l'obligation légale qui leur est imposée par les dispositions de l'article 31 de la loi du 14 février 1955 sur les baux à loyer, aux termes desquelles les administrations communales ont la mission d'assurer, dans la mesure du possible, le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile dans la commune, les communes, à l'exception de quelques unes, ne réalisent pas de logements locatifs à grande échelle. Leur intervention se concentre plutôt sur l'aménagement de places à bâtir.

Le CES est d'avis que les communes devraient être tenues à assumer une responsabilité accrue en matière de logement social en mettant en place une politique déterminant les besoins en logements sociaux au niveau de leur commune et les moyens pour les satisfaire.

Celle-ci serait à concrétiser avec le concours du FLCM qui dispose de la compétence technique et administratif nécessaire en la matière. L'apport des communes pourra notamment se situer au niveau de la mise à disposition gratuite, à l'intention du FLCM, de terrains pour la construction de logements sociaux.

Par ailleurs, le CES estime que les logements sociaux locatifs ne doivent pas être situés de façon isolée dans les communes, mais qu'ils doivent être intégrés harmonieusement sur leur territoire. De même, la population habitant ces logements doit pouvoir participer à la vie de la commune.

Dans le souci d'une intégration harmonieuse de cette population dans la vie de la commune, il faut également prévoir les mesures d'accompagnement social, nécessaire à cet effet.

134 Le type de logement social locatif construit au Luxembourg

- Compte tenu des missions du FLCM, le coût des logements construits par le FLCM paraît être élevé en comparaison avec des logements construits en vue d'une rentabilité immédiate.

L'ensemble des éléments du coût des logements ainsi réalisés par les pouvoirs publics n'apparaît pas toujours de manière transparente.

Dans un souci de transparence, la comparaison en matière de coût des logements doit prendre en compte l'ensemble des aspects y liés dont:

- les frais initiaux de construction;
- les frais de fonctionnement;
- les frais d'entretien.

Les habitations du FLCM ne sont pas réalisées suivant des critères généralement applicables au logement social locatif à l'étranger, ce qui explique leur coût de construction plus élevé. Ce type de construction, basé sur la durabilité a, aux yeux du FLCM, pour objectif de comprimer autant que possible les frais de fonctionnement et d'entretien desdits logements.

Sans vouloir préconiser un type de logement social réalisé au moindre coût, le CES est cependant d'avis qu'il convient de rechercher des méthodes de construction rationnelles permettant de garantir des logements convenables à frais moins élevés, notamment par la construction de logements plus standardisés (cf. aussi remarque sous le point 133).

Actuellement, le règlement grand-ducal du 25 février 1979 détermine les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location.

Il n'existe pas de définition détaillée quant aux normes applicables à la construction de logements au Luxembourg.

- Le CES propose qu'un règlement grand-ducal détermine toutes les normes applicables à la construction de logements sociaux, normes qui, dès lors, feront partie intégrante du cahier des charges.
- Le logement social locatif s'adressant dans bien des cas à des catégories sociales nécessiteuses et à problèmes, il convient de fixer, pour chaque projet, des seuils quant au nombre et à l'importance des types d'immeuble destinés au logement social, ceci afin d'éviter de créer des ghettos. Le cas échéant, des travailleurs sociaux devraient suivre les problèmes que rencontrent ces catégories de ménages. Ces problèmes sont cependant à aborder dans une conception d'ensemble, le logement ne représentant qu'un problème parmi d'autres pour les ménages nécessiteux.
- Le CES constate que la phase aiguë de la crise du marché du logement des années 80 a pu ainsi être surmontée. Cependant, il estime que compte tenu de l'augmentation de la population, la pénurie de logements perdure. Les problèmes y liés requièrent des solutions volontaristes.

Le nombre de demandes de logements sociaux n'a pas baissé depuis 1980. Il continue d'osciller dans une fourchette allant de 1.000 à 1.400 unités. Cette demande est notamment liée à des phénomènes tels le surendettement, l'accroissement des ménages à faible taille (monoparentale), l'exiguïté des logements occupés, la résiliation des contrats

de location et le déguerpissement. La majorité des demandeurs de logements sociaux locatifs sont de nationalité luxembourgeoise.

Le parc de logements sociaux locatifs, qui s'élève à 3.048 unités, est insuffisant pour faire face à la demande exprimée actuellement et, à fortiori, par rapport à la demande potentielle qui reste à déterminer. Par ailleurs, il est vrai que l'accroissement de l'offre de logements ne manque pas d'entraîner une augmentation afférente du nombre des demandes de logements.

- La politique gouvernementale, malgré les efforts faits, a été ainsi confinée à une approche basée essentiellement sur les moyens et les remèdes à court terme pour parer au plus urgent.

Si le FLCM à été en mesure de déployer les moyens nécessaires pour faire face à la demande la plus urgente retenue sur la base des critères de priorité énoncés sous 121 ci-avant, le CES constate également que la réalisation de certains de ses projets s'est, par ailleurs, heurtée à l'opposition des pouvoirs politiques locaux craignant une hostilité trop massive de la population.

- Un rôle essentiel revient dès lors au Ministère du Logement en matière de la définition de la politique à poursuivre au niveau national, notamment sur la base des études faites et en cours de réalisation.

Le CES estime que la concrétisation de cette politique devrait notamment reposer sur une approche décentralisée en matière de logement social et sur la multiplication des intervenants au niveau de ce type de logement y compris les communes.

2 LE LOGEMENT NORMAL

- Le CES entend par logement normal le type de logement qui ne rentre pas dans les catégories du logement social et de luxe. Il s'agit donc de logements locatifs construits par des particuliers ou des promoteurs privés. L'Etat n'intervient pas par le biais d'aides à la construction d'ensembles réservés aux seuls promoteurs publics.

Le logement normal concerne les locataires dont le revenu leur permet d'assumer eux-mêmes la charge locative. Ce loyer n'est pas défini en fonction du revenu du locataire, contrairement au logement locatif social, mais uniquement en fonction des caractéristiques du logement.

Toutefois, le législateur a depuis fort longtemps déjà établi une mesure protectrice visant à limiter le prix du logement en fonction de sa valeur, estimant par là qu'il fallait protéger cette catégorie de locataires et atténuer les effets du prix du logement librement fixé par le marché. Ce faisant, il a restreint le droit d'usage du propriétaire.

- Dans cette partie, il s'agit d'analyser le logement locatif conditionné par l'intervention de l'Etat sous forme de la loi modifiée du 14 février 1955 sur les

baux à loyer et de voir si cette intervention étatique suffit à tous égards aux locataires de cette catégorie du marché du logement pour réaliser leur droit au logement.

21 L'offre

211 Les promoteurs publics

La loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement assigne un rôle aux promoteurs publics uniquement au profit des bénéficiaires du logement social locatif répondant aux conditions d'éligibilité fixées par cette loi. Pour le CES, les promoteurs publics n'ont pas de rôle à jouer sur ce segment du marché locatif.

212 Les promoteurs privés

Le terme de promoteur vise tant les promoteurs professionnels que les ménages privés investissant dans l'immobilier.

Le point central de cette discussion est celui du rendement du capital investi. Seul un rendement espéré approprié permet la création de logements suffisants pour éviter des situations de pénurie. Le rendement du capital investi quant à lui est notamment influencé par deux variables, à savoir le revenu locatif lui-même ainsi que le traitement fiscal de ce revenu locatif. A côté du taux actuel de loyer de 5%, l'amortissement fiscal joue ainsi un rôle important dans ce débat.

Le CES a analysé dans l'annexe 2 l'ensemble des dispositions de la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer.

2121 L'approche du CES En ce qui concerne le logement normal, le CES a procédé à une analyse globale conjointe portant sur la détermination du taux de rendement du capital investi, les modes de fixation et d'adaptation des loyers, sur les rapports locatifs et les droits et les obligations qui en découlent pour les parties contractantes ainsi que sur les mesures pour remédier à la pénurie de logements, tel qu'il l'avait déjà préconisé dans son avis de 1983.

Dès lors, une forme mitigée de marché libre et réglementé doit jouer.

- Conformément à cette approche, le CES a procédé d'abord à la détermination de la rentabilité de l'investissement immobilier, les autres dispositions de la législation sur les baux à loyer étant analysées par la suite.

2122 La détermination de la rentabilité de l'investissement immobilier

Au Luxembourg, le taux de l'intérêt normal du capital investi dans l'immeuble n'a plus été adapté depuis 1955, l'alinéa de l'article 2 de la loi du 15 février 1955 disposant que le revenu annuel du bailleur ne peut dépasser 5 % du capital investi dans l'immeuble.

- Pour pouvoir déterminer le taux de rendement annuel du capital investi, le CES a établi un inventaire des avantages et des désavantages liés aux investissements immobilier et de type financier, d'une part, et il a procédé à l'élaboration de simulations en vue de pouvoir apprécier concrètement la rentabilité d'un investissement immobilier et d'un investissement de type financier, d'autre part.

21221 Les avantages et les désavantages de l'investissement immobilier et de l'investissement de type financier

- Lorsqu'on compare un investissement immobilier à un investissement financier, une des premières questions qui se posent est celle de savoir quel taux d'intérêt de référence il y a lieu de retenir pour effectuer la comparaison. A première vue, on serait tenté de penser au taux d'intérêt hypothécaire. Ce taux est effectivement important étant donné qu'il constitue le taux de refinancement mis en compte pour l'acquisition d'objets immobiliers. En revanche, si le taux hypothécaire peut être considéré comme un taux de placement financier pour un établissement bancaire, pour l'investisseur individuel il n'est pas approprié. En effet, les taux d'intérêts à court terme (compte à terme par exemple) et les taux d'intérêts à long terme (obligations d'Etat sur 10 ans) lui apparaissent sans doute comme meilleure base de référence.

Aussi, pour tenir compte de la dépréciation monétaire, le CES raisonne en termes de taux d'intérêt réel. Pour le taux à court terme, un taux réel de 2% a été retenu, alors que pour l'indicateur à long terme, un taux de rendement réel de 5% a paru approprié. Or un placement immobilier et un placement financier ont des avantages et des inconvénients différents et très spécifiques.

- Parmi les arguments qui plaident en faveur d'un taux de rendement locatif inférieur au taux d'intérêt, on peut citer:
- la sécurité plus élevée de l'investissement immobilier dans des situations de crise économique aiguë (valeur refuge);
- la meilleure protection qu'offre l'immobilier contre la perte du pouvoir d'achat de la monnaie du fait de l'augmentation du prix des immeubles;
- l'expectative de plus-values allant au-delà de la compensation de la perte du pouvoir d'achat de la monnaie.
- l'ajustement périodique du capital investi prévu par la loi du 7 août 1987 qui est aussi une protection contre l'inflation;
- En sens inverse, il y a plusieurs arguments qui plaident en faveur d'un taux de rendement locatif supérieur au taux d'un placement financier.
- Contrairement à un placement (qui est remboursé à l'échéance), un immeuble bâti s'use, nécessite donc des réparations, et après la fin de sa vie économique, doit être démolé et reconstruit. Dans l'hypothèse où le propriétaire entend réinvestir à

nouveau dans la pierre, une bonne partie du loyer (entre 1/3 et 1/2) devrait être réservée à l'amortissement de la construction future de l'immeuble de remplacement et, de ce fait, ne serait pas à considérer comme un véritable rendement.

- Quoiqu'un revenu d'intérêts soit imposable de la même manière qu'un loyer, il est un fait que beaucoup de placements financiers sont défiscalisés de jure ou de facto, alors que cela n'est pas le cas des immeubles.
- Un placement financier se laisse liquider plus facilement qu'un immeuble et à moindre coût.
- Enfin, un placement financier cause normalement moins de travail, de tracas et de litiges qu'un logement donné en location.
- S'il est évidemment difficile de pondérer objectivement l'importance des différents arguments pour ou contre un taux de rendement locatif inférieur, égal ou supérieur au taux financier, il est, en revanche, un fait empiriquement vérifiable que le taux de rendement locatif de 5% actuellement applicable est perçu par la majorité des investisseurs potentiels comme un taux de rendement insuffisant.

21222 La comparaison de la rentabilité d'un investissement immobilier et d'un investissement de type financier

Le tableau ci-après reprend toutes les hypothèses de travail retenues. L'investissement financier est, soit pris en compte à un taux réel, soit à 2%, soit à 5%. Les revenus locatifs sont toujours de 5% par rapport au capital investi. Les revenus locatifs sont toujours taxés à 40%. Par contre pour les excédents de trésorerie dégagés sur les revenus locatifs, 3 hypothèses d'imposition sont retenues: 0%, 20% et 40%.

L'annexe 1 reprend, en détail, les calculs de rentabilité effectués par le CES. En résumé, le tableau se présente comme suit:

| Valeur totale d'un investissement de 100 francs après 30 ans Valeur totale d'un investissement de 100 francs après 30 ans | Taux marginal d'imposition des revenus financiers 0 % | Taux marginal d'imposition des revenus financiers 20 % | Taux marginal d'imposition des revenus financiers 40 % |
|--|---|--|--|
| Capital total après 30 années | | | |
| Invest fin | 609 | 428 | 300 |
| Int réel 2 % | | | |

| | | | |
|------------------------------------|------|------|-----|
| Invest fin Int réel 5 % | 1406 | 844 | 502 |
| V 1 terrain 5 % Int réel 2 % | 717 | 675 | 641 |
| V 2 terrain 8 % Int réel 2 % | 821 | 779 | 745 |
| V 3 terrain 5 % Int réel 5 % | 874 | 767 | 693 |
| V 4 terrain 8 % Int réel 5 % | 978 | 871 | 797 |
| F 1 terrain 5 % Int réel 2 % | 782 | 735 | 698 |
| F 2 terrain 8 % Int réel 2 % | 886 | 839 | 802 |
| F 3 terrain 5 % Int réel 5 % | 1017 | 821 | 749 |
| F4 terrain 8 % Int réel 5 % | 1121 | 1002 | 919 |
| D 1 terrain 5 % Int réel 2 % | 759 | 718 | 686 |
| D 2 | 863 | 822 | 790 |

| | | | |
|------------------------------------|------|-----|-----|
| terrain 8 % Int réel 2 % | | | |
| D 3 terrain 5 % Int réel 5 % | 970 | 868 | 796 |
| D 4 terrain 8 % Int réel 5 % | 1075 | 972 | 900 |

Source: CES

- Si on prend, par exemple, l'hypothèse d'un taux d'imposition marginal de 0 % et un taux d'intérêt réel de 2 %, le résultat final d'un investissement de 100 francs sur 30 ans se présente comme suit:

| Type d'investissement | Valeur |
|--|--------|
| - Investissement immobilier | |
| <u>. Terrain: +5% par an</u> | |
| . . Régime fiscal ancien (V1) | 717 |
| . . Régime fiscal nouveau (F1) | 782 |
| . . Régime fiscal nouveau avec déduction forfaitaire (D1) | 759 |
| . Terrain: +8% par an | |
| . . Régime fiscal ancien (V2) | 821 |
| . . Régime fiscal nouveau (F2) | 886 |
| . . Régime fiscal nouveau avec déduction forfaitaire (D2) | 863 |
| - Investissement financier | 609 |

Source: CES

- Sous forme de graphique, l'hypothèse la plus favorable a été rendue équivalente à un indice 100. Par la suite, les différents résultats sont exprimés en % par rapport au résultat le plus favorable:

Source: CES (Graphique 1 de l'annexe 2)

- Les projections de calcul établies (cf. tableaux en annexe 1) amènent à conclure que dans l'hypothèse d'une imposition des revenus financiers, l'investissement immobilier est plus rentable que l'investissement financier, à l'exception toutefois du cas où le terrain n'est réévalué que sur la base du taux d'inflation (4,2%).

Aussi y est-il documenté que l'investissement financier n'est attrayant que dans la mesure où les revenus financiers ne sont pas déclarés fiscalement ou que le placement se fait en bons SNCI et en SICAV capitalisantes, lesquels sont exemptés de l'impôt sur le revenu.

- Dans l'hypothèse d'une imposition marginale de 20% ou de 40%, la valeur finale du placement immobilier équivaut ou est nettement plus importante que celle obtenue, après 30 ans, pour un placement financier. Il s'y ajoute que l'avantage du

placement immobilier par rapport au placement financier s'accroît encore, si l'on prend en compte les deux facteurs suivants:

- niveau des loyers réellement perçus plus élevé que le taux légal (5%). Bien que la législation sur les baux à loyer soit une loi à caractère impératif, l'on observe que les loyers contractuels demandés se situent dans bien des cas au-dessus du niveau de 5% inscrit dans la loi, compte tenu d'une pénurie structurelle en logements locatifs;
- financement de l'investissement locatif par voie de prêt et, partant, déduction fiscale afférente.
- En résumé, l'attrait d'un investissement immobilier par rapport à un investissement de type financier diffère suivant que l'on raisonne en tenant compte de l'application des dispositions légales afférentes ou que l'on prend en compte la situation de fait, ne respectant pas forcément les dispositions légales.
- Dans la première hypothèse, l'investissement financier sous forme de bons SNCI ou de SICAV capitalisantes exemptés de l'impôt sur le revenu (mais soumis à un taux imposition de 0,5% sur la fortune) est plus attrayant que l'investissement immobilier pleinement imposé.
- Dans la deuxième hypothèse, l'investissement immobilier peut être plus attrayant, car les loyers effectivement payés dépassent souvent le taux du rendement légal de 5%.
- L'on observe que les investisseurs potentiels préfèrent l'investissement financier au détriment de l'investissement immobilier. Les raisons invoquées sont liées:
- à l'imposition des investissements et des revenus immobiliers;
- au cadre réglementaire fixé par la loi sur les baux à loyer;
- aux investisseurs potentiels dont le nombre est certainement plus réduit que par le passé, compte tenu du coût des terrains et de la construction.
- Il vient s'y ajouter une question de diversification du patrimoine des investisseurs. Alors que le degré des propriétaires est déjà élevé au Luxembourg, un investissement immobilier à des fins locatives est souvent un deuxième investissement immobilier sur le territoire luxembourgeois. Pour un investisseur qui tire également ses revenus du travail du Grand-Duché, près de 100% de son patrimoine effectif composé de son " patrimoine-travail " et de son " patrimoine-financier " seraient investis au Luxembourg. Le " patrimoine-travail " est la valeur actualisée nette de la somme des rémunérations futures qu'un travailleur est en droit d'espérer. Il se pose la question de savoir si une telle affectation uniforme du patrimoine est souhaitable ou recommandable.

- Toutefois, le CES précise que la prise en compte d'autres hypothèses - notamment la réalisation de moins-values sur les terrains et la chute des taux sur le marché financier - aboutit à des valeurs finales des placements différentes de celles retenues dans le tableau en annexe 1.
- Compte tenu de l'attrait du placement immobilier, dans certaines hypothèses par rapport à l'investissement de type financier (produits financiers soumis à imposition, loyers réellement perçus plus élevé que le taux légal), le CES s'est interrogé sur la persistance des réticences des particuliers à investir dans l'immobilier.

Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour documenter le manque d'intérêt pour l'investissement dans la pierre, à savoir notamment:

- l'absence d'informations quant aux résultats réels procurés par l'investissement immobilier;
- l'attrait et la multiplication croissants des nouveaux produits financiers, notamment pour les petits épargnants;
- les facilités liées à la gestion et à la cession des produits financiers par rapport au coût plus important et aux problèmes liés à la gestion d'un logement locatif;
- l'absence de moyens financiers suffisants des petits épargnants pour investir dans le logement locatif.

21223 Le compromis en matière de détermination de la rentabilité du capital investi

- Sur la base de l'inventaire comparatif des avantages et des désavantages de l'investissement immobilier et de l'investissement de type financier, ainsi que des projections établies quant à la rentabilité des deux types d'investissement, le CES arrive à la conclusion suivante.

La loi doit fixer les loyers maxima à payer dans la mesure où les locataires visés ne peuvent pas assumer des niveaux de loyers déterminés par la seule loi du marché.

En contrepartie, le propriétaire devrait bénéficier de mesures, notamment fiscales, lui assurant une rentabilité et un rendement financier adéquats.

- Dès lors, le CES se prononce en faveur du maintien du taux de rendement annuel du capital investi à 5%;

Dans sa très grande majorité, il se prononce pour la mise en place d'incitations fiscales supplémentaires pour accroître le nombre des investisseurs potentiels vers l'investissement dans le logement locatif, à savoir:

- la réduction de la durée de l'amortissement fiscal pour le capital investi dans le logement locatif;

ou

- le maintien de la durée d'amortissement actuelle, liée à un amortissement sur la base du capital investi réévalué selon les dispositions de l'article 2 de la loi sur les baux à loyer.
- l'octroi d'exonérations fiscales partielles pour les revenus provenant de la location d'immeubles nouveaux ou renovés pendant une durée limitée après l'achèvement du logement.

Une telle approche permettrait d'augmenter le rendement de l'investissement dans la pierre tout en n'affectant pas les ressources disponibles du locataire;

Le CES est convaincu de la nécessité d'informer, à l'aide notamment des calculs établis par le CES, les investisseurs potentiels de l'attrait de l'investissement immobilier.

- En contrepartie et dans une approche constructive de recherche d'un consensus par rapport à l'ensemble de la problématique du marché locatif, le CES se prononce également en faveur d'une adaptation annuelle des loyers conformément au mécanisme prévu à l'alinéa "b" de l'article 2 de la loi sur les baux à loyer. Cette adaptation annuelle, à intervenir à la date anniversaire soit de la conclusion du contrat de bail, soit de l'entrée en jouissance effective, permettrait ainsi de tenir compte de l'érosion monétaire en permettant au bailleur de maintenir son revenu annuel réel plafonné à 5% du capital investi.

213 Les propositions du CES en matière de bail à loyer

Le CES a procédé à une analyse exhaustive de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer. Le détail des discussions fait l'objet de l'annexe 2. Les conclusions principales sont reprises ci-après et articulées en fonction des différents problèmes se posant en la matière.

2131 Les immeubles dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944

- L'article 1er règle la fixation des loyers des immeubles à usage d'habitation dont la construction a été achevée avant le 1er septembre 1944 sur une base forfaitaire. Depuis la réforme de 1987, cet article prévoit la consultation du CES en vue de l'adaptation triennale du niveau des loyers autorisés par pièce.

Dans son avis ponctuel du 12 juillet 1990, le CES avait constaté que la majoration opérée en 1987 n'avait guère incité les propriétaires à engager des investissements de modernisation de leurs immeubles. Bien souvent ceux-ci préfèrent vendre leurs logements anciens aux fins de la construction de logements neufs ou de transformation en surfaces de bureau.

- Le CES constate qu'il n'existe pas de statistiques quant aux immeubles construits avant 1944.

La différenciation entre les immeubles construits avant le 1er septembre 1944 et ceux érigés après cette date, différenciation justifiée peut-être en 1947 et reprise dans la loi de 1955, est devenue arbitraire, voire inappropriée, et ne permet plus de rendre compte de l'état réel de l'habitation.

Aussi le CES préconise-t-il l'abandon du critère d'âge au profit d'un système uniforme de fixation des loyers pour les logements de la catégorie moyenne, quelle que soit leur date de construction, en insistant sur la stimulation des investissements d'entretien et de modernisation réguliers, tel qu'il l'avait déjà proposée dans son avis du 28 février 1983.

En ce qui concerne ces immeubles, le capital investi devrait, dans la mesure du possible, être déterminé sur les bases réelles, c'est-à-dire au regard des coûts effectifs, auxquels seraient appliqués des coefficients de réévaluation.

Il faudrait se référer dans ce cas aux données disponibles auprès du STATEC. Dans les cas où les montants de base effectifs de l'investissement initial ne pourraient être déterminés avec suffisamment de précision ou de certitude, une méthode d'évaluation se référant au système utilisé par les compagnies d'assurances en matière de tarification du risque d'incendie devrait être appliquée. Une méthode très simple pourrait même consister à reprendre, dans ces cas, la valeur de l'immeuble déclarée par le propriétaire pour l'assiette de son assurance incendie.

2132 Les autres immeubles

21321 La base du rendement et la détermination du capital investi

Le CES se prononce pour le maintien du paramètre "capital investi" en précisant que le coût de l'acte notarié fait partie intégrante du capital investi. Les critères servant à déterminer le capital investi tels que prévus aux alinéas c,d,e,f, et g de l'article 2 de la loi du 14 février 1955 sont à maintenir.

21322 L'adaptation des loyers

- Le CES se prononce pour le maintien d'un mécanisme de réévaluation basé sur l'indice des prix à la consommation. En effet, l'article 102, alinéa 6 L.I.R. s'appuie sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Comme il a déjà été énoncé ci-avant (voir sous 21223), le CES propose une adaptation annuelle des loyers conformément au mécanisme prévu à l'alinéa b) de l'article 2 de la loi sur les baux à loyer. Cette adaptation annuelle à intervenir à la date anniversaire soit de la conclusion du contrat de bail, soit de l'entrée en jouissance effective, permettrait ainsi de tenir compte de l'érosion monétaire en garantissant au bailleur le maintien de son revenu annuel réel fixé à 5% du capital investi.

Au-delà, en ce qui concerne la réévaluation du capital investi des logements dont la construction remonte à vingt années ou plus (point i de l'article 2 de la loi modifiée sur les baux à loyers), le CES propose une diminution glissante du capital investi des logements après une durée de 15 années à raison de 1% par an, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi les frais équivalents dans l'entretien du logement.

21323 La prise en compte du terrain dans le capital investi

Dans son avis de 1983 sur l'adaptation de la législation sur les baux à loyer, le CES avait proposé, pour la définition du capital investi, de déterminer séparément, d'une part, la base d'évaluation ou de référence et, d'autre part, les modifications subies par la base initiale.

Le CES constate que le législateur de 1987 n'a pas suivi les propositions du CES et la loi ne distingue pas entre les parties "terrain" et "construction" pour les adaptations triennales.

- **Une majorité du CES** ne se rallie plus à l'approche de 1983 et se prononce partant pour le maintien de la prise en compte de la partie "terrain" qui fait partie du capital investi pour les adaptations périodiques, ceci notamment pour des raisons pratiques tenant aux difficultés de déterminer les parts respectives du terrain et de la construction. Le propriétaire de l'immeuble acquiert non seulement la construction mais également le terrain sur lequel celle-ci est située. Son investissement porte sur les deux éléments et il doit calculer son rendement sur l'investissement global. Etant donné que les frais d'actes sont inclus dans le capital investi, le terrain ne saurait en être raisonnablement exclu.
- Cependant, **d'aucuns** font valoir que pour éviter les transferts d'immeubles aux seuls fins d'augmentation du loyer, on devrait cibler les aides fiscales aux investissements, **proposées par le CES sous 21223**, " Le compromis en matière de détermination de la rentabilité du capital investi ", pour les immeubles neufs.
- Au-delà et quant à la prise en compte de la partie "terrain" dans la base des adaptations annuelles des loyers, **une minorité**, en rappelant l'approche adoptée par le CES dans son avis de 1983, estime que la partie "terrain" devra être considérée comme une mise initiale pour la détermination de l'investissement de base totale, mais qu'elle ne devrait pas être adaptée aux évolutions ultérieures des prix. Seule la partie "construction" serait à réévaluer annuellement.

21324 Le champ d'application de la léislation sur les baux à loyer

Le CES se prononce pour:

- l'application de la législation aux immeubles à usage d'habitation principale. Les résidences secondaires, les bureaux ou locaux à usage commercial, professionnel ou artisanal sont à exclure du champ d'application de la législation sur les baux à loyer;
- le maintien de la disposition actuelle quant à la fixation du loyer des garages. L'article 1er sous b dispose dans ce contexte: "Les garages ne sont pas considérés comme dépendances. Leur loyer sera fixé suivant les prix locaux usuels".

21325 Le contrat de location

Le CES se prononce pour:

- la conclusion du bail par la seule voie écrite. Actuellement, tant le bail verbal que le bail écrit sont possibles (article 1714 du Code civil);
- la fixation, par voie légale, de certaines mentions obligatoires du contrat de bail, à savoir:
 - l'objet du bail;
 - la durée du bail;
 - le montant du loyer;
 - le préavis et la procédure à retenir;
 - le renouvellement éventuel;
 - les charges locatives;
 - la surface habitable.

La définition de la surface habitable devrait s'inspirer de celle adoptée par le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 (voir point 121 ci-avant).

- l'interdiction, par la loi, de la sous-location et de la cession de bail à moins que les parties n'en disposent autrement par voie de bail ou d'un avenant au bail, ceci par exception à l'article 1717 du Code civil.

21326 La durée du contrat

Au Luxembourg, le bail à loyer peut être conclu à durée illimitée et à durée limitée. Toutefois, le bail à durée limitée qui vient à cesser par expiration du terme stipulé par les parties, est prorogé légalement, à moins que le bailleur ne prouve avoir besoin des lieux loués à des fins personnelles.

Le CES se prononce pour le maintien actuel des dispositions quant à la durée du contrat.

21327 La prorogation du contrat de bail

- **Certains membres** se prononcent, en principe, pour l'abolition de la prorogation automatique des baux à loyer. A l'instar d'autres contrats, ils estiment également que la possibilité de conclure des contrats à durée déterminée devrait être inscrite formellement dans la loi. A titre subsidiaire, ils considèrent que le cercle des bénéficiaires familiaux actuels pour l'occupation d'un logement aux fins propres devrait être étendu.
- **D'autres membres**, en revanche, s'opposent à cette approche et plaident pour le maintien des dispositions actuelles inscrites à l'article 14.
- Au-delà, le CES propose d'étendre le bénéfice de la prorogation du bail à loyer aux personnes visées par les cas de figure ci-après:

- En cas d'abandon du domicile par le locataire, le contrat de location continuera au profit du conjoint, de ses ascendants, de ses descendants ainsi que pour le partenaire de la communauté domestique ou des personnes à charge qui vivaient effectivement avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon de domicile.
- Lors du décès du locataire, le transfert du contrat de location pourra être revendiqué par le conjoint survivant ainsi que par les ascendants et les descendants ayant vécu en communauté domestique avec lui. Le transfert du contrat de location pourra également être exigé au bénéfice du partenaire ou des personnes à charge, à condition qu'ils vivaient effectivement avec lui depuis au moins un an à la date du décès.

En cas de demandes multiples, le juge se prononcera en fonction des intérêts en présence.

A défaut de personnes remplissant les conditions précitées, le contrat de location est résolu, de plein droit, par le décès du locataire.

21328 Le délai de préavis et la procédure de déguerpissement

- En ce qui concerne le délai à respecter pour occuper le logement pour le besoin propre après la résiliation du contrat de bail, le CES estime que le délai de 1 mois retenu à l'article 16 est trop bref. En effet, l'expérience montre qu'il est très difficile de réaliser des travaux de remise à neuf d'un logement dans un laps de temps aussi court. Aussi le CES propose-t-il que le législateur prévoie un délai raisonnable entre la résiliation du contrat de bail et l'occupation du logement aux fins propres, les travaux de rénovation entamés devant être compris comme occupation du logement.

Afin d'éviter tout abus en la matière, le CES considère de plus qu'on devrait envisager une durée minimale d'occupation du logement aux fins propres.

- Le CES estime que la procédure actuelle de déguerpissement s'avère laborieuse, coûteuse et peu efficace. Afin de mettre le locataire en mesure de trouver un nouveau logement, le CES est d'avis qu'un préavis de dénonciation du contrat de bail à loyer d'une durée de six mois devrait être inscrit dans la loi.

Après expiration de ce délai, le locataire devrait quitter les lieux, à moins qu'il ne s'y oppose en invoquant, au cours du premier mois après réception de la lettre de dénonciation du contrat de bail, un motif réel et sérieux. De l'avis du CES, le motif réel et sérieux ne serait donné que dans les cas de figure suivants:

- construction ou acquisition avec transformation d'un logement propre;
- location d'un logement en transformation ou en construction.

Avant l'échéance du préavis légal, et au plus tard à la fin du 5ème mois, le locataire devrait produire les pièces documentant la réalité du motif invoqué.

Dans cette hypothèse, le bail à loyer pourrait être prorogé pour une durée maximale de 12 mois.

21329 L'état des lieux et le dépôt de garantie

- L'établissement d'un état des lieux à l'arrivée et au départ est obligatoire dans certaines législations étrangères.
- **Le Groupe patronal** se prononce pour le maintien des dispositions actuelles limitant l'obligation de l'établissement d'un état des lieux au cas où il y a exigence d'un dépôt de garantie.
- **Le Groupe salarial** se prononce pour l'établissement d'un état des lieux contradictoire obligatoire par les parties avant la signature du bail et lors de la restitution des clefs.
- En ce qui concerne le dépôt de garantie et afin d'alléger la charge que constitue le forfait de garantie, le CES propose de le fixer à un montant qui ne devrait pas être supérieur à deux mois de loyer en principal.

A l'instar des législations belge et allemande, un dépôt bloqué devrait être placé sur un compte auprès d'une institution financière où les intérêts seront capitalisés.

Le dépôt de garantie porte sur le paiement du loyer, des charges ou des dégradations éventuelles des lieux loués. Dans l'hypothèse où il n'a pas été fait usage du dépôt de garantie, le locataire se verrait restituer le forfait initial et les intérêts produits dans un délai n'excédant pas un mois.

2133 L'office central du logement

Le CES se prononce contre la mise en place d'un Office central de Logement tel qu'il est défini au chapitre V: "Mesures pour remédier à la pénurie de logements" de la loi modifiée du 14 février 1955. En effet, il estime que les mesures y prévues relèvent plutôt d'une époque révolue en ce qu'elles ne pourront que gérer la pénurie et ne contribueront pas à endiguer celle-ci. Des considérations d'ordre philosophique - et notamment l'article 17 de la déclaration des Droits de l'Homme relatif à l'inviolabilité de la propriété - s'opposent également à la mise en place dudit Office ainsi qu'à la réquisition des immeubles et parties d'immeubles non occupés.

Aussi le CES se prononce-t-il pour la suppression dudit chapitre 5 et pour la mise en place de mesures positives pour lutter contre la pénurie de logements.

22 La demande selon les classes de revenu

En tenant compte de l'existence d'une réglementation du marché du logement normal par la loi sur les baux à loyer, amendée conformément aux propositions du CES telles

qu'exposées sous le point 21 ci-avant, le CES est d'avis que, du côté de la demande, le seul besoin d'intervention du législateur concerne les ménages à faibles revenus qui n'ont pas accès au logement social locatif.

221 Les locataires à faibles revenus

En se basant sur le principe que le droit de disposer d'un logement décent et adéquat est un droit fondamental, il est indispensable que les pouvoirs publics doivent pallier l'insuffisance de logements sociaux locatifs en aidant les ménages à faibles revenus à se maintenir sur le marché du logement normal. Cette intervention pourrait se concrétiser par une sorte d'allocation de loyer à verser mensuellement aux ménages en cause.

A remarquer qu'à l'heure actuelle, une telle allocation de loyer existe déjà au niveau de la législation sur le revenu minimum garanti. En effet, la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti prévoit en son article 3 bis:

- Si la personne ou la communauté domestique bénéficiaire d'un revenu minimum garanti doit s'acquitter à l'égard d'un tiers d'un loyer pour le logement occupé, elle a droit à une compensation à charge de loyer égale à la différence entre le loyer effectivement versé et un montant correspondant à dix pour cent du revenu minimum garanti auquel cette personne ou cette communauté peut prétendre en vertu de l'article 3, sans que le montant versé à titre de compensation ne puisse dépasser la somme de cinq mille francs.

Cette compensation de loyer est exempte d'impôts et de cotisations sociales. (...) "

Au 31 décembre 1998, 2044 (1997: 1.941) communautés domestiques étaient bénéficiaires d'une telle allocation de loyer de la part du fonds national de solidarité (FNS).

Le CES est d'avis que l'intervention des pouvoirs publics pour permettre aux ménages à faible revenu d'accéder à un logement locatif, soit par le biais des logements locatifs visés aux articles 27 à 30 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, soit par le biais d'une allocation de loyer à l'instar de celle introduite par le revenu minimum garanti, devrait être coordonnée en vue de constituer des mesures alternatives mais non cumulables dans le chef des bénéficiaires.

A cet effet, il y a lieu de retenir les mêmes définitions du revenu disponible du ménage pour l'attribution d'un logement locatif social que pour l'octroi d'une allocation de loyer.

L'allocation de loyer ne serait attribuée que pour des locataires dont le revenu disponible par unité de consommation serait inférieur à un certain seuil. De même, l'allocation de loyer ne pourrait être concédée que si la dimension du logement ne dépasse pas les besoins du locataire.

L'allocation de loyer pourrait être calculée comme une proportion de la différence entre le loyer effectivement dû et le loyer calculé dans le cadre du logement social locatif. Dans ce calcul, le loyer effectivement dû ne saurait dépasser le taux de 5% du capital investi, puisque le locataire a des possibilités de recours contre le bailleur lorsque le loyer dépasse ce seuil.

L'attribution de l'allocation de loyer devrait évidemment tomber sous la compétence du Ministère du Logement, quitte à déléguer l'instruction du dossier et l'avance de l'allocation pour des bénéficiaires du RMG au FNS, dans le cadre d'une simplification administrative.

La réalisation d'une telle mesure n'entraîne pas nécessairement des charges supplémentaires pour le budget de l'Etat, mais pourrait se placer dans le cadre de l'enveloppe budgétaire actuelle, sous réserve d'une allocation différente des ressources. D'ailleurs, le coût de cette mesure se laisse influencer, d'une part, par la fixation du loyer au niveau du logement social et, d'autre part, par la fixation de la proportion de la différence prise en charge. Des évaluations de l'ampleur financière pourront être effectuées sur la base du panel socio-économique " Liewen zu Lëtzebuerg " (PSELL) du CEPS/Instead.

La raison pour laquelle le CES fait cette proposition est qu'au regard de la pénurie actuelle de logements sociaux locatifs, il y a lieu d'étendre le subventionnement public, réservé aux personnes qui peuvent accéder à un logement social locatif, aux personnes qui, pour le moment, restent sur les listes d'attente suite à l'insuffisance des logements disponibles.

222 Les locataires du marché normal

Le niveau des revenus des locataires du marché normal est à priori suffisant pour payer les loyers de ce segment.

Toutefois, et au regard des conclusions découlant de la comparaison entre l'investissement de type financier et de type immobilier, le CES plaide pour l'application de la législation actuelle, c'est-à-dire que le loyer demandé soit limité en fonction du capital investi.

223 Les locataires aisés

Le niveau de revenu de cette catégorie de locataires ne justifie ni une allocation de loyer, ni une protection sous forme de limitation du niveau de loyer pouvant être demandé.

Ce constat se justifie à la fois au regard du schéma d'analyse adopté par le CES dans le cadre de cet avis et au regard des considérations développées en matière de logement social et du logement normal.

Le CES est toutefois conscient que l'application pratique de cette approche créerait des problèmes administratifs de gestion considérables, alors qu'il paraît difficile de différencier pour un même logement les locataires en fonction de leur revenu.

3 LE LOGEMENT DE LUXE

Le logement de luxe est le segment du marché locatif où l'offre et la demande s'exercent librement sans intervention étatique respectivement au niveau du revenu des locataires et au niveau du montant du loyer.

- Dans le document annexé à la saisine gouvernementale, le Gouvernement avait notamment retenu:
- Il convient de constater que la réforme de la législation sur les baux à loyer (loi du 27 août 1987) n'a pas été de nature à apporter une quelconque détente sur le marché immobilier et que les dispositions de la loi risquent d'être mises en échec par les lois du marché aussi longtemps que l'offre ne sera pas en mesure de satisfaire à la demande. Dans ces conditions, et vu le rôle déterminant qui revient au critère de rentabilité, le Gouvernement n'entend pas s'opposer à une adaptation limitée de la loi de 1987 pour autant que cette adaptation ne remette pas en question le droit de tout citoyen de disposer d'un logement à un prix adéquat. Aussi le Gouvernement envisage-t-il de rechercher une amélioration du cadre légal actuel sur le point précis de la redéfinition de la notion de logements de qualité supérieure, logements qui ne sont pas touchés par les quatre premiers articles du texte coordonné du 27 août 1987 (réexamen du libellé de l'article 5). "
- La loi du 27 août 1987 modifiant la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer a exclu du champ d'application de la loi les logements de luxe d'une certaine grandeur et doté de confort moderne.

Ainsi, l'article 5 dispose:

- Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux maisons de maître, villas et appartements avec confort moderne, comprenant, en dehors des mansardes et des dépendances habituelles, au moins 7 pièces, s'ils sont occupés par un seul ménage. "

Cette définition délimite les logements de luxe en fonction des critères basés sur le nombre de pièces et le confort moderne.

- Le CES est d'avis que la notion de confort moderne est trop imprécise, car elle laisse la porte ouverte à toute interprétation subjective de la notion de logement de luxe. En effet, tout logement devrait répondre à des critères de salubrité et d'hygiène que sous-tend un confort moderne:

Le CES estime que la loi doit définir des critères précis déterminant les logements de luxe de manière concise de façon à permettre un classement des logements avec le moins d'ambiguïtés possibles. Les critères qui sous-tendent la notion de logement de luxe sont multiples: degré de confort, équipement technique, situation de l'immeuble, qualité de la construction, prix . De plus, la perception du logement de luxe est souvent d'ordre subjectif et évolue dans le temps.

- Toute définition objective des caractéristiques du logement de luxe implique d'abord une description des critères d'un logement dit normal, le luxe étant le degré de confort et de qualité qui dépasse le nécessaire et l'utile. Sur la base de ce constat, le CES estime qu'à l'avenir la construction et l'équipement des logements en général et des logements de luxe en particulier devraient répondre à des normes de construction et d'équipement précisées par la loi. Une telle fixation légale des normes auxquelles doivent répondre les logements en général et les logements de luxe devrait permettre, et d'améliorer la protection du futur locataire, et d'inciter à investir dans le logement de luxe, dès lors que celui-ci est défini de manière suffisamment précise. Elle répond par ailleurs à des besoins en matière de sécurité de la construction ainsi qu'à des nécessités en matière d'économie d'énergie.
- La définition des normes ainsi que leur adaptation périodique doivent également être conçues de manière à éviter un déplacement artificiel des projets d'investissement vers les logements de luxe dont le loyer sera libre, ceci au détriment de la construction de logements dits normaux.

En raison des effets juridiques importants liés à la notion de logement de luxe, les critères qui sous-tendent cette notion doivent satisfaire à certaines contraintes. Il importe en effet que ces critères soient définis avec une concision telle, qu'elle permette un classement des logements avec le moins d'ambiguïté possible qui ne puisse être remis en question par les tribunaux à l'occasion d'un litige.

- A cet effet, le CES a mis en lumière cinq séries de critères pouvant servir à l'élaboration d'un modèle d'évaluation des caractéristiques des logements en général et des logements de luxe en particulier, à savoir:
- Critères reposant sur le prix de construction par m³ du logement équipé et la qualité de la construction:

Quant au prix de la construction, il faut fixer un seuil - luxe à revaloriser, soit annuellement, soit par une méthode de revalorisation spécifique.

Critère de la date de construction:

La date de la construction étant considérée comme un critère parmi d'autres, il faudrait affecter une valeur moindre à des logements ayant 20 ans d'ancienneté.

- Critère de la qualité de la construction: Les éléments suivants sont à prendre en considération.

.. en "traditionnel" ou préfabriqué, épaisseur des murs extérieurs;

.. protection contre les dangers et gênes extérieurs (fenêtres à double vitrage pour diminuer le bruit; protection contre l'intrusion; épaisseur des murs intérieurs);

.. qualité et nombre des sanitaires;

.. cuisine équipée;

.. WC, Douche, Bains séparés (avec fenêtres ou non);

.. qualité revêtement du sol et menuiseries intérieures;

.. disposition rationnelle et bon fonctionnement des équipements;

.. relations logiques entre les différentes pièces de travail, de séjour et de repos;

.. ensoleillement des pièces;

.. garage;

.. raccordements.

Quant à la qualité de la construction, les critères énumérés ci-avant seraient à préciser dans l'optique de l'établissement de normes standard de construction. Dans ce contexte, il s'agit de tenir compte de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie et de ses règlements d'exécution.

- Critères reposant sur les surfaces du logement, des différentes pièces et du terrain, en établissant des normes afférentes.
- Critères supplémentaires pour appartements, à compléter comme suit:

.. retrait - penthouse;

.. duplex;

.. balcon (dimension minimum à prévoir);

.. maison d'appartements avec parc;

.. équipement collectif (salle de jeux pour enfants, locaux séchoir, poubelle, rangement vélos et landaux, etc.);

.. piscine, sauna;

.. garages, parkings.

- Le CES est conscient des difficultés techniques inhérentes à une définition des logements de luxe. Il s'y ajoute que la fixation de normes de prix ou de qualité pourrait entraîner un déplacement des projets d'investissement vers les logements de la catégorie exonérée au détriment de la construction de logements dont les spécifications répondent d'ores et déjà à tous les besoins.
- Aussi le CES recommande-t-il d'approfondir la notion de logement de luxe quant à sa faisabilité technique en mettant l'accent sur les critères prioritaires ci-après:
 - prix par m³ relatif à la construction équipée;
 - surface du logement et du terrain;
 - surface par pièce.

31 L'offre des promoteurs publics

Le CES renvoie pour l'offre du logement de luxe aux remarques faites quant à l'offre du logement normal.

32 L'offre des promoteurs privés

Le marché du logement de luxe constitue le segment du marché où l'économie du marché s'exerce librement et où les promoteurs privés peuvent offrir des logements à des conditions de location librement négociés entre parties.

Source: STATEC, GEWOS, LIP

(1) Minimum Gewos 1982

(2) Minimum LIP 1990

212 L'offre insuffisante de logements en stock

Le bureau LIP évalue le volume des transactions annuelles (ventes et locations) de logements à 14.000 unités; les constructions nouvelles en représentent 10%. Ainsi, le déficit annuel en logements implique que chaque 15^e demandeur ne trouve pas de logement approprié, de sorte que la demande insatisfaite s'est accumulée entre 1981 et

1990. Il s'en est suivi une hausse des prix des logements existants lors des transactions et une véritable crise du logement locatif dont les pouvoirs publics avaient pris conscience rapidement et qui avaient abouti à la saisine du CES.

213 La crise du logement locatif

Dans ses estimations d'avril 1991, le bureau LIP constate que malgré la construction estimée de 3.000 logements locatifs au cours de la période de 1981 à 1990, le nombre total de ces logements s'est rétréci de 10%. La disparition relative de logements locatifs s'explique par des pertes de logements, des réaffectations et des reprises de logements locatifs par les propriétaires.

L'offre de logements locatifs, à prix modiques, se rétrécit également du fait de travaux d'améliorations de logements mal équipés. Ce phénomène implique un effet de transfert qui touche plus particulièrement les groupes économiquement faibles.

La situation particulière du Luxembourg comme place financière internationale et centre administratif européen explique par ailleurs que des groupes économiquement forts de la population habitent dans des logements locatifs et exercent ainsi une demande importante pour des habitats espacés et luxueux. Cette demande spécifique est très prononcée.

La position des demandeurs de logements économiquement faibles est par conséquent très précaire.

22 La définition de la pénurie

Pour définir le déficit en logements, il s'agit de mettre en relation le nombre des logements existants et le nombre de logements requis pour assurer un approvisionnement "adéquat".

Cette dernière notion peut être appréhendée de plusieurs manières.

221 Le déficit au regard de l'actualisation du stock existant

Dans l'hypothèse de base, le bureau LIP retient que chaque ménage demandeur d'un logement doit trouver réellement un logement. En se basant en avril 1991 sur des estimations, les experts tablent sur 138.800 ménages pour 1991 et environ 132.200 logements, de sorte que le déficit s'élève à 6.600 logements, abstraction faite des exigences croissantes quant à la surface et à l'équipement des logements.

222 Le déficit selon les besoins croissants en surface habitable

Selon l'étude LIP, la demande de chaque habitant en surface habitable augmente chaque année de 0,4 m² par personne. La croissance des revenus réels se répercute, pour une partie, dans un investissement en espace d'habitation supplémentaire.

D'un autre côté, l'augmentation du nombre des ménages de petite taille, (célibataires, familles monoparentales et personnes âgées vivant seules) entraîne un accroissement de la demande d'unités de logement et donc de la surface d'habitation globale. Si les chiffres récents du Ministère du Logement renseignent une diminution de la surface moyenne

d'habitation, due apparemment à l'augmentation de la construction de maisons à appartements, l'explication profonde de ce phénomène réside plutôt dans ces changements sociologiques de la population.

Il n'en reste pas moins que la demande croissante en surface habitable en fonction du cycle de vie des individus ne trouve pas suffisamment de contrepartie en cas de diminution des besoins (déménagement des enfants, divorce, décès du partenaire). Les besoins annuels sur la base du critère de la demande croissante en surface habitable sont estimés à 3.800 logements par an, de sorte que le déficit de 6.600 logements croît à 10.500 logements.

223 Le déficit selon les normes de logement

Cette approche définit l'espace habitable nécessaire en fonction d'objectifs de politique de logement et non pas selon la demande individuelle.

La politique de logement publique fixe des normes, censées représenter le standard actuel pour un logement. Les normes sont exprimées en surface d'habitation. Elles touchent en premier lieu la politique de logement, mais également d'autres domaines de l'action politique, tels les finances, la construction, l'urbanisme, l'aménagement du territoire.

L'équipement de base pour un logement normal inclut un chauffage central. Selon l'approche surface normée, le besoin en logements s'élève à 11.400 logements. 19.400 logements ne répondent pas aux critères d'équipement fixés officiellement, dont 10.700 sans chauffage central et 8.700 sans les équipements sanitaires requis.

Dans la dernière partie de son étude, LIP se base sur une surface minimale d'habitation de 15 m² par personne, de 10 m² pour surface de circulation par logement et de 10 m² pour cuisine et salle de bains, pour établir le tableau suivant des normes de logement. Ces critères sont comparés aux normes de surface appliquées par le Ministère du Logement.

Surfaces minimales d'habitation et besoin normatif

| Personnes | Besoin minimal | | Besoin normatif | |
|------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------|
| | (LIP) | | (Ministère du Logement) | |
| | surface d'habitation | surface par personne | critère appliqué | surface par personne |
| 1 | 35 m ² | 35 m ² | 52 m ² | 52 m ² |
| 2 | 50 m ² | 25 m ² | 65 m ² | 33 m ² |
| 3 | 65 m ² | 22 m ² | 80 m ² | 27 m ² |
| 4 | 80 m ² | 20 m ² | 100 m ² | 25 m ² |
| 5 | 95 m ² | 19 m ² | 116 m ² | 23 m ² |

| | | | | |
|---|--------|-------|--------|-------|
| 6 | 110 m2 | 18 m2 | 132 m2 | 22 m2 |
| 7 | 125 m2 | 18 m2 | 148 m2 | 21 m2 |

Source: ETUDE LIP

Il résulte du tableau ci-avant que les critères luxembourgeois paraissent très généreux.

23 La pénurie estimée par l'étude LIP

La première étape de l'étude LIP, fondée sur des estimations, aboutit au déficit estimé suivant:

Déficit en logements en fonction des critères retenus

| Déficit | Déficit cumulé | Critères |
|---------|----------------|---|
| 6.600 | 6.600 | - Actualisation du stock existant, sans prise en compte |
| | | de la surface habitable et de la qualité d'équipement: |
| 3.900 | 10.500 | - Demande en surface habitable, sans prise en |
| | | compte de la qualité d'équipement: |
| 900 | 11.400 | - Besoin en logements selon les normes d'habitation |
| | | officielles (besoin en logements nouveaux): |
| 8.000 | 19.400 | - Besoin en logements (supplémentaires) pour répondre |
| | | aux normes d'équipement (besoin en rénovation): |
| 11.400 | 30.800 | - Logements qui ne répondent pas, ni aux normes |
| | | en surface, ni aux normes en équipement. |

Sur la base de ces différents critères, le bureau LIP avait estimé le besoin de constructions de logements additionnels à 3.200 unités par an.

Le mérite de l'étude LIP dans cette première approche consiste dans l'application d'instruments d'analyse, utilisés dans d'autres pays, à la situation spécifiquement luxembourgeoise. Cette démarche reste toutefois lacunaire dans la mesure où elle a dû se faire en l'absence de données fiables sur le marché du logement.

Si le terme de pénurie a été utilisé au début des années 1990, il faut se poser la question de savoir si cette notion, dans sa conception purement quantitative, est toujours appropriée à l'heure actuelle. Pour le CES la question se pose plutôt de savoir si tous les ménages sont logés en fonction de leurs besoins réels. Il résulte de l'étude LIP que tel n'est assurément pas le cas, et qu'il y a des segments du marché du logement où les besoins sont très mal satisfaits par l'offre actuelle et cela surtout au niveau des groupes de la population à revenu modeste.

3 Les propositions du ces

- Le CES demande que le Ministère du Logement suive régulièrement l'évolution des critères énoncés sous 23 ci-avant, afin de pouvoir ajuster autant que possible l'intervention publique en matière de logement. Ce suivi sera fondé sur la comparaison continue entre l'évolution du marché et le déficit cumulé résultant de la mise en compte des cinq critères retenus par l'étude LIP.

Il estime que la fixation d'un objectif annuel de construction de nouvelles unités permet d'évaluer la politique de logement dans une approche globale et d'apprécier si une pénurie générale existe ou si elle augmente ou diminue.

Cet objectif est à mettre dans le contexte des variables fondamentales qui influencent le marché du logement, à savoir l'évolution économique générale qui détermine la croissance de la population, constituée essentiellement par l'immigration.

L'expérience des 20 dernières années montre cependant que l'objectif officiel de l'époque (2.200 unités selon Gewos) n'a été atteint que pendant la moitié du temps et que le seuil des 3.200 unités proposé par LIP n'a été atteint que pour les années 1974, 1975, 1976 et 1993.

Le critère global du nombre annuel de logements additionnels à lui seul ne reflète cependant pas suffisamment l'hétérogénéité intrinsèque du marché du logement avec ses sous-ensembles très divers aux spécificités particulières. Le CES estime qu'il faut déterminer également les logements disparus, le cas échéant, à l'aide des recensements fiscaux, ainsi que les logements inoccupés et les besoins en logements des personnes au niveau des revenus modestes et moyens.

- Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses et des investissements du département du logement de 1991 à 1997 (investissements des promoteurs publics

y compris les investissements privés, réalisés dans les logements créés par ces mêmes promoteurs publics)

Par aides " directes, il y a lieu d'entendre les aides accordées par l'Etat dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, subdivisées en " aides à la personne ", c'est-à-dire les aides individuelles de l'Etat, et " aides à la pierre ", c'est-à-dire les avantages revenant indirectement aux particuliers par le biais des promoteurs publics.

Les aides à la personne concernent les aides en capital, telles que prime de construction, prime d'acquisition etc. et les aides en intérêts (subvention d'intérêt / bonification d'intérêt).

A noter dans ce contexte qu'un nombre considérable de communes investissent aussi dans la constitution du capital de départ de leurs futurs habitants.

Evolution des dépenses et investissements du département du logement de 1991 à 1997

(investissements des promoteurs publics y compris les investissements privés, réalisés dans les logements créés par

ces mêmes promoteurs publics)

(en millions de LUF)

| Aides directes (1) | | | | | | | | |
|--------------------|---------------------|-------------------|----------------|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------|-----------|
| Année | Aides à la personne | | | Aides à la pierre | | | | |
| | | | | Logements locatifs | | Logements destinés à la vente | | |
| | Aides en capital | Aides en intérêts | Total (I + II) | Investissements des p.p. (4) | Participation étatique (=40% ou | Investissements | des p.p. (4) | Investiss |
| | | | | | | ----- | ----- | privés |
| | | | | | | - | ----- | |
| | | | | | | Infrastructure | Construction | |

| | (I) | (II) | (III) | (IV) | 50% de IV) (V) | (VI) | (VII) | (VIII) |
|------|-----|-------|-------|------|----------------------|------|-------|--------|
| 1991 | 681 | 699 | 1.380 | 894 | 370 | 372 | 579 | 301 |
| 1992 | 775 | 1.523 | 2.298 | 875 | 365 | 226 | | |

IV LE LOGEMENT EN PROPRIETE

1 LE LOGEMENT " SOCIAL "

11 L'offre

111 Les promoteurs publics

1111 Le Fonds pour le Logement à Coût Modéré (FLCM)

1112 La Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM)

1113 Les communes

112 Les promoteurs privés

12 La demande selon les classes de revenu

121 Les bénéficiaires du logement social

1211 Les aides en capital

12111 Les primes de construction et d'acquisition

12112 La prime d'épargne

12113 Les primes d'amélioration aux logements anciens

12114 Le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil

12115 Les aides revenant aux personnes handicapées physiques

1212 Les aides en intérêts

12121 La subvention d'intérêt

12122 La bonification d'intérêt

1213 La garantie de l'Etat

1214 Les aides communales

1215 Le remboursement de la TVA

1216 La réduction des frais d'acte

1217 Les incitations fiscales

12171 La prime d'épargne-logement

12172 L'assurance solde restant dû

12173 La déduction des intérêts débiteurs au titre de revenus provenant de la location de biens

1218 Les autres aides

1219 Les autres moyens de financement

[122 Les propriétaires du logement normal](#)

[2 LE LOGEMENT NORMAL](#)

[21 L'offre](#)

[22 La demande selon les classes de revenu](#)

[3 LE LOGEMENT DE LUXE](#)

[4 LA POLITIQUE EN MATIERE D'AIDES](#)

[41 Le 7e programme de construction d'ensembles](#)

[42 L'impact budgétaire de la politique de logement](#)

[43 La sélectivité des aides individuelles](#)

1 LE LOGEMENT " SOCIAL "

- A l'instar de ce qui a été précisé ci-avant au sujet de la définition du logement social locatif, il faut définir le logement social dans l'accession à la propriété à partir d'éléments divers contenus dans la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Cette loi énonce, comme premier objectif, la promotion de l'accession à la propriété immobilière des personnes à revenu modeste et des familles ayant des enfants à charge. En ce qui concerne le logement en propriété, les autres objectifs sont: la viabilisation régulière de terrains à bâtir, la construction d'ensembles de logements à coût modéré et l'assainissement de logements anciens.

- Les instruments mis en place pour atteindre ces objectifs sont:
- la prise en charge de garanties de bonne fin ainsi que l'octroi d'aides aux particuliers en vue de l'acquisition, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration de logements;
- la participation financière de l'Etat à la construction d'ensembles de logements;
- l'assainissement de logements par zones;
- la création de disponibilités foncières par la constitution de réserves foncières et l'obligation de construire;
- la création d'un FLCM.
- Le CES analyse le segment social du logement en pleine propriété sur la toile de fond de ce cadre d'intervention mis en place par les pouvoirs publics. En fait, le terme " social " se décline dans l'accession à la propriété, en logement " subventionné " où les aides sont allouées en fonction du revenu et de la composition des ménages et de la dimension du logement des bénéficiaires.

11 L'offre

111 Les promoteurs publics

- Les participations de l'Etat sont accordées compte tenu des besoins régionaux et locaux, lorsque les conditions suivantes sont réunies:
- les projets de construction doivent pouvoir être réalisés dans le cadre d'un plan d'aménagement légalement établi;
- les projets doivent comprendre au moins 25 logements ou places à bâtir, sauf dispense du Ministre du Logement;
- la proportion des acquéreurs répondant aux conditions d'octroi des primes de construction doit être supérieure à 60% du total des acquéreurs;
- des normes minimales d'isolation thermique doivent être respectées.
- La participation financière de l'Etat se fait suivant les degrés suivants:
- 40% du prix d'acquisition des terrains destinés à la construction de logements à coût modéré;
- 50% du coût des frais d'études (programme de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique);
- 50% du coût des frais d'infrastructure (aménagement de terrains à bâtir avec, éventuellement, démolition de bâtisses existantes, l'installation de l'infrastructure de voirie, de canalisation, de conduite d'eau, de gaz et d'électricité et l'aménagement de places de jeux et d'espaces verts.);
- 100% des frais de préfinancement pendant 24 mois;
- 100% respectivement du coût des travaux qui ne peuvent être réalisés par les a.s.b.l. et des matériaux à acquérir.

1111 Le Fonds pour le Logement à Coût Modéré (FLCM)

- Dans le cadre du 7^e programme de construction d'ensembles, qui s'étend sur les années 1996 à 2000 (cf règlement grand-ducal modifié du 12 avril 1996), le FLCM entend réaliser pendant cette période 903 logements destinés à la vente et l'aménagement de 30 places à bâtir. Le plus important de ces projets a été réalisé à Luxembourg-Gasperich au lieudit "Sauerwiss" avec 274 logements destinés à la vente (et 141 logements destinés à la location).

Les règlements grand-ducaux du 11 mars 1997 et du 21 décembre 1998 modifient et complètent le 7^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat.

Le CES constate que la plupart des projets réalisés par le FLCM sont implantés au centre et au sud du pays où la demande est la plus grande.

Le rapport annuel du FLCM renseigne qu'en 1997, le Fonds a réalisé un chiffre d'affaires " vente aux particuliers " de 540 millions de LUF, par rapport à 590 millions en 1996.

1112 La Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM)

Le CES note que la SNHBM poursuit sa politique de diversification et de prospection, notamment dans le sud du pays où la réalisation à moyen terme de nouveaux projets est en train d'être étudiée.

Dans le courant de l'exercice 1997, la SNHBM était active au Plateau du Kirchberg, à Roodt-sur-Syre et à Cents.

Le 7^e programme de construction d'ensembles prévoit la construction de 1.172 logements destinés à la vente, notamment situés sur le territoire de Luxembourg et à Roodt-sur-Syre. A Bonnevoie, un nouveau projet prévoit la construction de 350 logements, dont 170 maisons unifamiliales et 180 appartements.

1113 Les communes

- Le CES constate qu'en ce qui concerne les logements sociaux destinés à la vente, les communes entendent construire 107 logements dans le cadre du 7^e programme de construction d'ensembles. Il s'agit des communes de Luxembourg, de Mersch, de Schifflange et de Bastendorf.

En ce qui concerne l'aménagement de places à bâtir, l'analyse du 7^e programme de construction d'ensembles montre que les 322 terrains prévus ne sont répartis que sur 12 communes.

Le règlement grand-ducal du 11 mars 1997 ajoute à la liste des projets à réaliser par des communes, la construction de 79 logements destinés à la vente par la commune de Luxembourg au lieudit "Sauerwiss". Selon les dispositions du règlement grand-ducal du 21 décembre 1998, la commune de Mersch entend construire 10 logements destinés à la vente.

Bien que l'accent doive être mis sur la construction de logements sociaux locatifs, le CES estime que le Gouvernement devrait prendre aussi des mesures visant à inciter les communes à réaliser davantage des projets destinés à la vente. En plus, elles devraient multiplier le lotissement de terrains à bâtir, tout en tenant compte des considérations écologiques, urbanistiques et d'aménagement du territoire, afin de diminuer le déséquilibre entre l'offre et la demande de terrains, qui est le facteur responsable du prix élevé des terrains.

112 Les promoteurs privés

- Au niveau du logement social d'accession à la propriété, l'article 15 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dispose que l'Etat est autorisé à favoriser, par des participations financières, l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

- Le CES note que, depuis 1979, un seul projet destiné à la vente et émanant d'un promoteur privé a fait l'objet d'une participation étatique sur la base de critères inscrits au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dans le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles afférent.

Le CES estime que l'intervention des promoteurs privés dans le cadre de la construction d'ensembles destinés à la vente mérite d'être encouragée.

- Dans ce contexte, le CES a pris acte de l'étude établie par le consultant Arthur Andersen sur l'état du marché du logement social et la position des promoteurs privés au Grand-Duché. Cette étude avait été commanditée par la Chambre immobilière.

Un des objectifs de l'étude était d'analyser le système des aides et des subventions à la construction du logement social afin de pouvoir comparer le secteur privé et les secteurs étatique et communal en termes de coûts de revient et d'entretien des logements sociaux, entre autres.

L'étude a notamment constaté qu'à conditions égales, le prix de vente final pratiqué par les promoteurs privés pourrait être, le plus souvent, moins élevé que celui pratiqué par les promoteurs publics.

- Dans un souci de transparence et en vue du débat qui devrait être engagé à propos de ce constat, le CES estime que le Gouvernement devrait charger un expert indépendant de vérifier les conclusions de cette étude et d'en tirer les conséquences qui s'imposeront.

12 La demande selon les classes de revenu

121 Les bénéficiaires du logement social

- Les logements subventionnés par l'Etat et construits depuis plus de vingt ans peuvent être vendus aux locataires qui les occupent depuis dix ans au moins.

Le prix de vente de ces logements correspond au capital investi dans la construction et l'aménagement ultérieur, augmenté de l'adaptation à l'évolution de l'indice de synthèse des prix de la construction, établi par le STATEC, et diminué d'un amortissement annuel correspondant à 1,5% du capital investi. (art. 36 et 37 du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998).

- Le Gouvernement a introduit des aides individuelles dans la législation, notamment par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement telle qu'elle fut modifiée au cours des dernières années, ainsi que par les divers règlements d'exécution. L'objectif porte sur la promotion de l'accession des particuliers à la propriété d'un logement, respectivement en les aidant à se constituer le capital de départ nécessaire par le biais de diverses primes et en diminuant leur charge

mensuelle de remboursement de l'emprunt par le biais de subventions et bonifications d'intérêt.

Peuvent bénéficier de ces aides les personnes qui respectivement se proposent de construire, d'acquérir, de transformer et d'améliorer leur logement.

L'analyse des aides étatiques qui suit ne permet pas de faire une distinction précise entre le logement social et le logement normal. En effet, les différents instruments qui seront énumérés ci-dessous s'appliquent dans les deux cas de figure (et donc aussi au point 122 ci-dessous). Le seul critère de distinction est celui de la situation de revenu des bénéficiaires et de la composition du ménage.

Le CES constate que l'ensemble des dépenses et investissements du département du logement de 1991 à 1998, y compris les investissements des promoteurs publics et les investissements privés réalisés dans les logements créés par ces mêmes promoteurs publics, portent sur un montant global de 47 milliards de LUF, soit, en moyenne, presque 6 milliards de LUF par an.

- On peut classer les aides de l'Etat en matière de logements en aides directes et en aides indirectes:
- Les **aides directes** sont constituées des aides à la personne (aides en capital et aides en intérêts), d'une part, et des aides à la pierre pour la construction de logements destinés à la vente, d'autre part. Les aides à la pierre sont les avantages qui reviennent indirectement aux particuliers par le biais des promoteurs publics.
- Les **aides indirectes** concernent tous les avantages introduits en 1991, tels que avantages fiscaux, réduction des frais d'enregistrement et le remboursement de la TVA sur le logement. Sur la base du règlement grand-ducal du 21 décembre 1991 concernant l'application sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale, l'Etat a remboursé quelque 10 milliards de LUF de TVA-Logement entre 1991 et 1998. 87% des remboursements étaient dus pour la création de logements, la part restante pour la rénovation suite à une acquisition ou pour la rénovation de logements construits il y a 20 ans et plus.
- Dans le présent chapitre, le CES s'intéresse plus particulièrement à l'évolution des aides à la personne, c'est-à-dire des aides individuelles de l'Etat. Elles concernent les aides en capital, telles que prime de construction, prime d'acquisition etc. et les subventions ou bonifications d'intérêts.

Pour une étude détaillée des aides individuelles au logement accordées par l'Etat, le CES renvoie au rapport d'activité 1997 du Ministère du Logement. Dans la suite, le CES se borne à déterminer quelques caractéristiques des bénéficiaires de ces aides.

1211 Les aides en capital

12111 Les primes de construction et d'acquisition

En analysant les chiffres du Ministère du Logement, le CES constate qu'environ trois quart des demandes présentées en vue de l'obtention d'une prime de construction /

d'acquisition sont effectivement accordées. Ainsi, en 1998, sur 3.405 demandes présentées, 2.510 (1997: 2337, 1996: 2.349) primes ont été accordées pour un montant total de 420,2 millions de LUF. Le CES note que les montants globaux liquidés entre 1986 et 1998 ont connu des fluctuations importantes variant entre 297 millions et 565 millions de LUF.

Le montant moyen par prime accordée était de 167.724 contre 171.722 LUF en 1997 et 167.533 LUF en 1996, 158.205 LUF en 1995 et 175.413 LUF en 1994. Sur les dix dernières années le montant moyen des primes accordées a fluctué dans une moindre mesure que le total des montants liquidés, se situant entre 148.000 LUF et 175.000 LUF.

Deux tiers de toutes les personnes bénéficiant d'une prime ont obtenu une prime d'acquisition; cette proportion est restée quasiment identique entre 1986 et 1998.

En ce qui concerne les primes d'acquisition, celles-ci sont principalement accordées en vue de l'achat d'une maison unifamiliale. Seulement un tiers des bénéficiaires d'une telle prime l'ont utilisée pour l'achat d'un appartement.

Pour ce qui est des bénéficiaires d'une prime de construction, un retournement de tendance peut être noté en 1993, lorsque le nombre de primes accordées en vue de la construction d'un appartement (608) a dépassé celui relatif à la construction d'une maison unifamiliale (577).

Après un renversement de ce rapport en 1994, la situation a de nouveau changé en 1995 (459 appartements contre 413 maisons) pour se vérifier en 1996 (457 appartements contre 349 maisons), en 1997 (401 appartements contre 356 maisons) et en 1998 (467 appartements contre 342 maisons).

Ces chiffres ne permettent pas de conclure que la politique gouvernementale ait changé en faveur d'un soutien accru aux constructions d'appartements; il s'agit plutôt de mettre les chiffres en relation avec le total des primes accordées, qui connaît de fortes variations.

12112 La prime d'épargne

La prime d'épargne est égale aux intérêts et primes bonifiés à la date de l'octroi du prêt sur le compte d'épargne-logement ou sur les comptes en tenant lieu, sans que cette prime puisse dépasser la somme de 200.000 LUF pour un bénéficiaire.

En 1998, 1.146 (1997: 1.043, 1996: 788) primes d'épargne ont été accordées pour un montant total de 107,7 millions de LUF (1997: 94,7 millions, 1996: 90,3 millions), soit en moyenne 93.973 LUF (1997: 90.779 LUF, 1996: 114.604 LUF) par requérant.

12113 Les primes d'amélioration aux logements anciens

Les travaux qui visent à améliorer la salubrité et la sécurité des logements sont considérés d'emblée comme améliorations aux logements anciens, conformément au règlement

d'exécution du 28 février 1994 prévu par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Sont exclus les travaux ayant pour seul but l'entretien courant ou l'embellissement.

Au cours de l'année 1998, 1.342 (1997: 1.461, 1996: 1.524) personnes ont demandé une prime d'amélioration alors que 799 (1997: 779, 1996: 788) demandes ont été retenues. Le total des montants liquidés a connu des fluctuations notables se situant entre 35 (en 1986) et 81 (en 1994) millions de LUF. En revanche, le montant moyen par prime accordée s'est accru quasiment sans interruption, passant de 36.507 LUF en 1986 à 58.105 en 1998.

12114 Le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil

L'Etat accorde cette aide financière sous forme de complément à la prime de construction ou à la prime d'amélioration. L'objet de cette prime est de compenser partiellement les frais et honoraires d'architecte et/ou d'ingénieur-conseil dont l'intervention est obligatoire pour les projets de construction ou de transformation en vertu de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil.

Le montant maximal du complément de prime correspond à la moitié des frais d'honoraires d'architecte ou d'ingénieur-conseil sans qu'il puisse dépasser un montant de 50.000 LUF.

12115 Les aides revenant aux personnes handicapées physiques

En 1998, 14 (1997: 10, 1996: 16) personnes ont obtenu une prime pour personnes handicapées physiques. Le montant moyen par prime accordée était de 248.872 (1997: 245.580, 1996: 216.225) LUF. Le CES note qu'en 1991 cette prime a connu une forte croissance en moyenne et au total du fait que le règlement grand-ducal du 17 juin 1991 est entré en vigueur. Ce dernier a prévu une augmentation du seuil maximal de l'aide de l'Etat aux coûts des travaux d'aménagement spéciaux de logements pour personnes handicapées physiques de 200.000 à 600.000 LUF.

1212 Les aides en intérêts

A côté de ces aides en capital, l'Etat peut aussi accorder des aides en intérêt, à savoir la subvention d'intérêt et la bonification d'intérêt. Le CES note que les taux d'intérêts du marché ont considérablement baissé ces dernières années, ce qui a amené les autorités gouvernementales à fixer le taux social à 4 % en novembre 1998, taux qui a été réduit à nouveau au 1er mai 1999 pour se situer à 3,5%.

12121 La subvention d'intérêt

Selon le rapport d'activité du Ministère du Logement, les subventions d'intérêt sont accordées aux ménages ayant contracté auprès d'un établissement bancaire et d'épargne ou auprès des organismes de pension relevant de la sécurité sociale un prêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement, à condition qu'ils remplissent certaines conditions. Le taux de cette subvention est fixé suivant le revenu et la situation de famille du bénéficiaire.

Au cours de 1998, un montant global de quelque 690,4 (1997: 702,6, 1996: 726,7) millions de LUF a été liquidé en tant que subventions d'intérêt.

Le CES constate que le nombre de paiements de subventions d'intérêt a fortement augmenté entre 1995 et 1998 (+24,4%), alors que le montant total versé fut nettement inférieur (-15,7%). Cette situation peut être expliquée par l'évolution du taux social qui a diminué de 5,25% (1.7.1995) à 4% (15.11.1998) engendrant par là une baisse subséquente du montant des subventions d'intérêt allouées.

12122 La bonification d'intérêt

La bonification d'intérêt n'est pas liée à une condition de revenu ou de fortune, mais à la seule situation de famille. Cette mesure, introduite en 1991, s'applique aux personnes qui ont contracté auprès d'un établissement bancaire ou auprès d'un organisme de pension un prêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement sur le territoire du Grand-Duché et qui ont au moins un enfant à charge. La bonification d'intérêt prend en compte des prêts jusqu'à concurrence de 5.000.000 de LUF.

Le règlement grand-ducal du 6 janvier 1996 a diminué la bonification d'intérêt de 0,875% à 0,750% par enfant à charge suite à la baisse des taux d'intérêts débiteurs.

Depuis 1992, quelque 4,570 milliards de LUF ont été liquidés aux particuliers à titre de bonification d'intérêt.

1213 La garantie de l'Etat

En vertu de la loi modifiée du 25 février 1979, l'Etat est autorisé à garantir le remboursement en principal, en intérêts et accessoires de prêts hypothécaires consentis à des personnes physiques en vue de l'achat, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration de logements servant d'habitation principale et permanente à l'emprunteur.

En 1998, 21 (1997: 28 ,1996: 25) garanties de l'Etat, s'élevant en moyenne à 866.429 (1997: 1.005.909 , 1996: 710.640) LUF, ont été accordées.

Le CES constate qu'il n'a jamais été fait appel à la garantie étatique depuis la mise en oeuvre du système par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

1214 Les aides communales

Le CES voudrait encore attirer l'attention sur un autre type d'aide qui peut s'ajouter aux aides étatiques: il s'agit des aides des communes. Dans le cadre de cet avis, le CES se limite à la description de la prime communale de la Ville de Luxembourg. A toute fin utile, le CES résume les aides de quelques communes.

Le règlement du 19 décembre 1986 de la **Ville de Luxembourg**, modifié le 21 mars 1994, créant une allocation communale devant favoriser l'accession à la propriété immobilière en ville prévoit une allocation en faveur de la construction ou de l'acquisition de logements sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Les bénéficiaires de cette allocation sont les ménages qui construisent ou acquièrent une maison d'habitation ayant une surface d'au moins 65 m² ou un appartement en copropriété divise ayant une surface d'au moins 35 m², ces logements devant en outre répondre aux normes de sécurité et de salubrité ainsi qu'aux besoins spécifiques de l'occupant.

Les bénéficiaires doivent disposer d'un revenu imposable annuel inférieur à 2.572.655 LUF au nombre indice actuel de 548,67 points.

Le règlement dispose que si le bénéficiaire touche une prime de construction ou une prime d'acquisition accordée en vertu de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et des règlements grand-ducaux pris en exécution de cette loi, l'allocation de la ville est fixée à 50% du montant de la prime de l'Etat sans pouvoir être inférieure à 100.000 LUF.

Le CES note que de 1994 à 1998 la Commune de Luxembourg a octroyé des primes pour un montant total de 207.180.416 LUF soit 139.610.416 LUF à titre d'une prime d'acquisition et 67.580.000 LUF à titre d'une prime de construction. Le nombre total de primes communales liquidées s'élève à 1.975, dont 1.394 ont un montant égal à 100.000 LUF, 547 ont un montant supérieur à 100.000 et 34 ont un montant inférieur à 100.000.

La **Ville d'Esch-sur-Alzette** accorde dans le cadre de l'aide au logement un supplément à la prime de construction équivalent à 50% du montant accordé par l'Etat, un supplément à la prime d'acquisition équivalent à 25% du montant accordé par l'Etat, un supplément à la prime d'amélioration de logements anciens équivalent à 25% du montant accordé par l'Etat et un supplément à la participation de l'Etat aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins des personnes physiquement handicapées équivalent à 50% du montant accordé par l'Etat.

La **Ville de Dudelange** alloue un supplément à la prime de construction équivalent à 50% du montant accordé par l'Etat et un supplément à la prime d'épargne-logement équivalent à 50% du montant accordé par l'Etat sous la condition expresse que l'impétrant bénéficie de la subvention d'intérêt de la part de l'Etat dans le cadre de l'épargne-logement.

La **Commune de Hesperange** alloue à chaque demandeur sur présentation d'une prime analogue par l'Etat une prime de base, non liée au nombre-indice du coût de la vie, d'un montant de 30.000 LUF, augmentée de 5.000 LUF pour un enfant à charge, 15.000 LUF

pour deux enfants à charge et 30.000 LUF pour trois enfants à charge et plus. L'allocation de cette prime dépendra chaque année de la situation financière de la commune.

La **Ville de Diekirch** alloue une prime communale dans l'intérêt de l'habitat, à savoir un montant s'élevant à 50% de la prime allouée par l'Etat aux personnes qui remplissent les conditions prévues pour obtenir, de la part de l'Etat, la prime de construction, la prime d'acquisition ou la prime d'épargne-logement.

La commune de **Mamer** accorde une aide à la construction ou à l'acquisition qui s'élève à 50% de celle accordée par l'Etat, sans toutefois pouvoir être supérieure à 30.000 LUF.

1215 Le remboursement de la TVA

En vertu du règlement grand-ducal du 21 décembre 1991 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale, toute personne ayant exécuté elle-même ou ayant fait exécuter des travaux éligibles selon les articles 5 et 6 dudit règlement peut profiter d'un remboursement de la TVA, indépendamment de sa situation de revenu et de fortune.

En 1998, l'Etat a remboursé de la TVA logement pour un montant de 2,1 mia LUF aux personnes physiques et morales. Entre le 1er février 1992 et fin 1998, quelque 12,1 mia LUF ont été remboursés sous forme de TVA logement pour les trois catégories logement visés par le règlement grand-ducal.

Par catégorie, les chiffres de remboursement se rapportant aux exercices 1992-1998 sont les suivants:

- Pour la création d'un nouveau logement, le remboursement s'élève à 10,5 mia pour un total de 22.815 bénéficiaires.
- Pour la rénovation suite à l'acquisition, le remboursement s'élève à 842 mio pour un total de 6.603 bénéficiaires.
- Pour la rénovation de logements construits il y a 20 ans et plus, le remboursement s'élève à 708 mio LUF pour un total de 14.181 bénéficiaires.

1216 La réduction des frais d'acte

Le taux normal pour les acquisitions à titre onéreux d'une propriété immobilière s'élève à 7%, dont 6% pour les droits d'enregistrement et 1% pour le droit de transcription. La loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects stipule toutefois en son article 9 que

. sous les conditions et modalités à déterminer par décision ministérielle "

les ventes et premières acquisitions d'immeubles,

- en ce qui concerne uniquement celles à des particuliers se rapportant à des biens immeubles destinés à servir d'habitation personnelle principale ",

sont soumises au droit fixe de 500 LUF. Cette mesure a eu pour effet une réduction considérable de la charge fiscale grevant les mutations immobilières des personnes physiques.

L'octroi du bénéfice de la mesure étant lié à un certain nombre de conditions ayant trait notamment au revenu et à la fortune imposables des ménages bénéficiaires, au revenu cadastral, aux délais et durées d'occupation des habitations, la question se pose s'il ne faudrait pas, pour des raisons de transparence et de simplification administrative, rendre ces critères plus cohérents par rapport à ceux applicables en matière de l'octroi d'aides publiques à l'accession d'un logement.

D'autre part, dans l'optique de la réalisation en cours de l'application informatique " Publicité foncière " entre le Notariat, le Cadastre et l'Enregistrement, le CES approuve les efforts visant à uniformiser les systèmes existants d'évaluation immobilière à des fins fiscales, à savoir le revenu cadastral, les valeurs unitaires et la valeur vénale.

1217 Les incitations fiscales

12171 La prime d'épargne-logement

Lorsqu'un contrat d'épargne-logement a pour objet le financement, la construction, l'acquisition ou la transformation d'un appartement ou d'une maison et que cette habitation est utilisée pour des besoins personnels, les cotisations versées directement en vertu d'un tel contrat d'épargne-logement sont déductibles comme dépenses spéciales (cf. article 111 LIR).

Le plafond annuel déductible est identique à celui applicable aux primes d'assurances, tout en étant séparé de ce dernier. Ainsi, un célibataire peut déduire des primes d'assurances de 27.000 LUF et des primes d'épargne-logement de 27.000 LUF. Cette somme est augmentée de 27.000 LUF pour le conjoint et de 27.000 LUF pour chaque enfant à charge.

12172 L'assurance solde restant dû

En vue de garantir le remboursement de prêts consentis pour l'acquisition ou la construction, pour les besoins personnels d'habitation, d'une maison ou d'un appartement, le créancier exige la plupart du temps la souscription d'une assurance solde restant dû. Une majoration de la déduction fiscale au titre des dépenses supplémentaires en sus des primes d'assurances ordinaires (cf. article 111 LIR et règlement grand-ducal du 7 mars 1969) est prévue à cet effet.

Le montant de la majoration du plafond déductible par rapport au maximum de l'article 111, alinéa 5, est limité au montant de la prime unique, mais sans pouvoir dépasser

120.000 LUF, majorés de 27.000 LUF pour chaque enfant donnant droit à la modération d'impôt.

Si cette prime est exclusivement en relation avec l'acquisition d'une habitation personnelle (maison ou appartement), il existe une surmajoration qui est de l'ordre de 8% de la majoration maximale par année d'âge accomplie en sus de la trentaine, sans que le montant de la surmajoration puisse dépasser 160% du montant de la majoration maximale.

12173 La déduction des intérêts débiteurs au titre de revenus provenant de la location de biens

La loi sur l'impôt sur le revenu considère dans la catégorie du revenu provenant de la location de biens le revenu fictif provenant de la valeur locative de l'habitation occupée par le propriétaire, y compris celle des dépendances (cf. article 98 LIR et règlement grand-ducal du 12 juillet 1968). Le revenu correspondant à la valeur locative étant imposable, les frais en relation avec ce revenu devraient en principe être déductibles. Toutefois, à l'égard de la valeur locative la déduction n'est permise que pour les seuls intérêts débiteurs dans les limites suivantes:

- Seuls les intérêts débiteurs en relation avec la résidence principale sont déductibles. Avant la réforme fiscale de 1990, les intérêts en relation avec des résidences secondaires étaient également déductibles.
- La déduction des intérêts est limitée par un plafond annuel qui varie entre 30.000 et 60.000.- LUF en principe par contribuable, montant qui est doublé pour le conjoint imposable collectivement et augmenté du même montant pour chaque enfant donnant droit à modération.

1218 Les autres aides

- D'autres aides non liées à la situation de revenu des requérants sont les aides aux personnes handicapées ou dépendantes, les aides des Ministères de l'Environnement, de l'Energie et de la Culture (Service des Sites et Monuments Nationaux). Le Ministère de l'Energie accorde une subvention pour des installations servant à l'exploitation des énergies nouvelles et renouvelables ou utilisant des technologies nouvelles en faveur des économies d'énergie, dans les domaines suivants: énergie solaire active, énergie éolienne, pompe à chaleur, biomasse et biogaz, production combinée (cogénération).
- La Caisse de Pension des Employés Privés accorde des prêts à un taux fixé en-dessous du taux de marché sans condition de revenu à tous les employés privés intéressés ayant cotisé pendant au moins deux années à la CPEP.
- Certains employeurs privés et publics accordent également des avantages à leurs salariés.
- La multiplication successive des aides accordées au niveau du taux d'intérêt aux différentes catégories socio-professionnelles avait finalement motivé en 1990

l'introduction de la bonification d'intérêt définie en fonction de la seule charge d'enfant, sans prise en compte de la situation de revenu ou de fortune du bénéficiaire. Le CES estime que dans la mesure où, soit des deniers publics, soit des réserves des caisses de pension sont utilisés pour financer des réductions de la charge d'intérêts parallèlement au système général de bonification d'intérêt, il y a lieu de procéder à une refonte générale de ce système. Il propose que l'allocation de bonifications d'intérêt soit concentrée auprès du Ministère du Logement et que les caisses de pension transfèrent la gestion de ces dossiers au même Ministère.

1219 Les autres moyens de financement

Il existe, par ailleurs, un certain nombre d'incitants qui peuvent être mis en oeuvre pour le financement d'un logement.

- **Les intérêts déductibles**

Les intérêts payés sur un prêt contracté pour l'acquisition d'un terrain à bâtir sont déductibles comme dépenses spéciales à concurrence d'un plafond de 27.000 LUF par membre du ménage, aussi longtemps que le terrain n'est pas occupé. Les intérêts dus en cas de construction du logement sont entièrement déductibles aussi longtemps que le logement n'est pas habité (cf. article 109, alinéa 1, no 1a LIR).

- **Les assurances-vie**

Dans certains cas, il est recouru à l'assurance-vie dont le capital à échoir en fin de contrat est transféré à l'établissement de crédit pour assurer le remboursement du capital emprunté. De cette manière, l'emprunteur n'assume que le service des intérêts grevant le prêt.

- **La mise en gage de l'investissement mobilier (article 129 C LIR)**

Les valeurs mobilières acquises sous le bénéfice de l'avantage fiscal prévu par l'abattement pour investissement mobilier (article 129 C LIR) peuvent être mises en gage dans le cadre d'un emprunt hypothécaire.

122 Les propriétaires du logement normal

Compte tenu du fait que les aides individuelles sont accordées en fonction du revenu des demandeurs, les dispositions décrites ci-dessus sont applicables aussi aux personnes qui accèdent au logement normal au sens de la classification retenue par le CES.

2 LE LOGEMENT NORMAL

La distinction entre le logement social et le logement normal s'avère assez difficile. En fait faudrait-il parler des aides individuelles, dont toutes, sauf la bonification d'intérêt, le remboursement de la TVA et les autres aides reprises sous le chapitre 1218, sont liées à la situation de revenu de l'acquéreur et des aides à la construction d'ensembles réalisés par les promoteurs publics.

21 L'offre

- **Les promoteurs publics**

Pour le CES, les promoteurs publics n'ont pas de rôle à jouer du côté de l'offre de ce segment du marché.

- **Les promoteurs privés**

Ce sont les promoteurs privés qui, à côté des ménages construisant pour leur propre compte, doivent assurer une partie importante de la création de logements sur ce segment du marché.

- **Les communes**

Il est rappelé que des mesures de stimulation pour inciter les communes à lotir des terrains s'imposent.

En effet, le déséquilibre entre l'offre et la demande de terrains est le facteur responsable de leur prix élevé. (voir chapitre V " Le logement et l'aménagement du territoire ")

22 La demande selon les classes de revenu

- **Les bénéficiaires** du logement social

Le CES renvoie au chapitre IV 121 ci-avant.

- **Les propriétaires du marché normal**

Les remarques des chapitres précédents concernant le remboursement de la TVA et les différentes aides s'appliquent aussi à l'accès à la propriété d'un logement normal.

3 LE LOGEMENT DE LUXE

La définition du logement de luxe a été esquissée sous le chapitre II 3 " Le logement de luxe locatif ".

Ce segment du marché du logement en propriété fonctionne exclusivement selon les règles du libre marché sans intervention aucune de l'Etat, si ce n'est le droit commun en matière fiscale et la bonification d'intérêt ainsi que toutes les aides reprises sous V 1218 et les autres moyens de financement relevés sous V 1219).

4 La politique en matière d'aides

41 Le 7e programme de construction d'ensembles

Dans la mesure où le plan quinquennal de construction d'ensembles s'adresse uniquement aux personnes qui sont dans l'impossibilité d'accéder à la propriété sur le marché privé, la politique poursuivie en matière d'aides de l'Etat ne s'applique pas au segment du

logement en propriété normal. Les programmes de construction d'ensembles fixent ainsi le cadre de la politique gouvernementale de subventions aux logements qui doit bénéficier principalement aux personnes nécessiteuses sur le plan financier ou social.

42 L'impact budgétaire de la politique de logement

Le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires couvrant la période de 1998-2002 prévoit des dépenses totales de 1.430,75 millions de LUF pour le département du logement. La dotation pour le FLCM est majorée par exercice budgétaire de 240 millions de LUF jusqu'en 2002, à l'exception de l'exercice 1999, pour lequel seulement 87,25 millions sont inscrits au budget. Cette rubrique constitue de loin la plus importante de la section afférente au Ministère du Logement.

La loi du 15 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 prévoit, par ailleurs, cinq autres domaines d'intervention du Ministère du Logement sur la période 1998 à 2002.

| Domaines d'intervention | Montant en LUF |
|--|-----------------------|
| participation de l'Etat aux frais d'acquisition, d'aménagement et de construction de logements collectifs pour travailleurs étrangers seuls par des employeurs | 17,5 millions |
| participation de l'Etat aux frais d'acquisition, d'aménagement et de construction de logements par des associations privées sans but lucratif | 95 millions |
| la participation de l'Etat aux frais de construction et de l'aménagement de logements locatifs pour personnes âgées par la Fondation Pescatore | 25 millions |
| participation de l'Etat de 50% aux communes de Differdange et de Dudelange dans l'acquisition et l'amélioration d'une maison à appartements à destination sociale dans le cadre de l'assainissement par zone | 45 millions |
| participation de l'Etat aux frais de construction et de modernisation par les communes d'ensembles de logements pour personnes âgées | 201 millions |

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, il y a d'abord lieu de citer l'aide au logement sous forme des subventions d'intérêt qui tombent sous le champ de la loi modifiée du 25 février 1989. Dans le budget pour l'exercice 1999, ces subventions se chiffrent à 1.600 millions de francs.

Le deuxième poste budgétaire important en matière d'aide au logement concerne les primes de construction et d'acquisition qui tombent sous le champ de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Pour l'exercice 1999, un montant de 455 millions de francs est prévu au titre de ces primes, alors que le budget voté pour l'exercice 1998 indiquait un montant de 600 millions.

Les primes d'épargne inscrites au budget pour l'exercice 1999 s'élèvent à 130 millions de francs.

La participation de l'Etat aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs au titre de l'aide au FLCM se chiffre à 235 millions de francs au budget pour l'exercice 1999, tandis que 255 millions ont été votés pour l'exercice 1998.

L'analyse du regroupement comptable des dépenses du Ministère du Logement permet au CES de constater que les transferts de revenus et de capitaux aux ménages, c'est-à-dire les aides à la personne, ont atteint, sur la base du compte provisoire, le chiffre de 2.098,07 millions de francs en 1997, contre 2.157 millions en 1996. Un montant de 2.318,27 millions de francs a été voté au titre de ces mêmes transferts pour l'exercice 1998 et le budget pour l'exercice 1999 prévoit des crédits de 2.248,06 millions de francs.

En tout le budget ordinaire du Ministère du Logement affichait des dépenses pour un montant de 2.480,49 millions de francs en 1997 contre 2.780,6 millions LUF en 1996 sur la base du compte provisoire. Le budget voté pour 1998 s'élevait à 2.827,43 millions et les crédits prévus pour l'exercice 1999 se chiffrent à 2.702,28 millions de francs.

- Il ne fait pas de doute que pratiquement l'intégralité de ces moyens budgétaires sont destinés en définitive au secteur de la construction et au négoce des matériaux de construction. D'aucuns soutiennent que cet effort budgétaire important constitue en fait un subventionnement indirect du secteur considéré et conforte les entreprises résidentes à concentrer leurs activités sur le marché indigène, au lieu de trouver de nouveaux marchés dans les régions limitrophes, voire au-delà, pour améliorer ainsi leur capacité concurrentielle. Si ce point de vue ne manque pas d'une certaine pertinence, il faut constater, d'un autre côté, que depuis le milieu des années 1980 la présence d'entreprises non résidentes au départ ne va qu'en augmentant pour représenter actuellement une proportion frôlant les 60% par rapport aux entreprises indigènes. Il est également vrai que sur le marché du logement en propriété de la maison individuelle la présence d'entreprises étrangères livrant des maisons clé en main est massive, de sorte que d'aucuns affirment que les entreprises autochtones ont abandonné en fait ce marché et concentrent leurs activités sur les lots réalisés par les promoteurs publics.

- Le CES estime que ce débat est à clarifier. A l'heure du marché intérieur et au regard de la présence massive d'entreprises étrangères sur le marché national, il est pour le moins téméraire d'affirmer que les dépenses du département du logement bénéficient pleinement au secteur indigène de la construction.

La vraie question à trancher est en fait celle de savoir à quel prix et selon quels critères, la collectivité nationale veut soutenir financièrement la construction de logements réalisés par des particuliers.

43 La sélectivité des aides individuelles

- Lorsque des aides individuelles sont allouées à des futurs propriétaires d'un logement normal, la sélectivité de celles-ci se fait d'après la situation de revenu des demandeurs à l'instar des aides accordées pour le logement en propriété social.

De même, certaines aides individuelles, mentionnées dans le chapitre 221 ci-dessus, peuvent s'appliquer en dehors de toute considération de revenu ou de fortune des requérants.

- Pour le CES il est essentiel que l'allocation des aides individuelles se fasse en considération de tous les facteurs pertinents dont également ceux du revenu et de la fortune.

A cet effet, le CES, dans sa large majorité, propose d'intégrer la bonification d'intérêt dans les aides en capital et les subventions d'intérêts qui, elles, tiennent compte du revenu et de la composition du ménage.

A N N E X E 1

RENTABILITE COMPARATIVE D'UN INVESTISSEMENT IMMOBILIER PAR RAPPORT A UN INVESTISSEMENT FINANCIER

Sommaire thématique

1. Les hypothèses retenues

2. Tableau récapitulatif - Rentabilité comparative d'un investissement immobilier par rapport à un investissement financier

3. Note explicative

4. Tableaux: 1 à 4

5. Graphiques: 1 à 6

1. Les hypothèses retenues:

Revalorisation de la valeur de l'immeuble: augmentation de 6,24 % par an
(= variation annuelle moyenne de l'indice des prix à la construction entre 1960 et 1997).

Revalorisation du prix du terrain: Deux hypothèses ont été retenues: augmentation annuelle de 5 % et augmentation annuelle de 8 %.

Adaptation du loyer: l'indice des prix a augmenté de 4,21 % en moyenne entre 1960 et 1997. Ce rythme a également été retenu pour l'adaptation annuelle du loyer.

Taux d'intérêts: deux versions extrêmes sont retenues, à savoir une version à taux réel de 2 % (compte à terme) et une autre à 5 % (obligations à long terme). Les taux d'intérêts nominaux mis en compte sont de 6,21 % et 9,21 % respectivement.

Méthode forfaitaire: le règlement grand-ducal de 1980 prévoit que la déduction forfaitaire (35 % du loyer) ne peut excéder 105.000 francs par an; ceci est équivalent à un loyer annuel de 300.000 ou un capital investi de 6.000.000 francs.

2. Rentabilité comparative d'un investissement immobilier par rapport à un investissement financier

Valeur totale d'un investissement de 100 francs après 30 ans

| Capital total après 30 années | Taux marginal d'imposition des revenus financiers 0 % | Taux marginal d'imposition des revenus financiers 20 % | Taux marginal d'imposition des revenus financiers 40 % |
|------------------------------------|---|--|--|
| Invest fin Int réel 2 % | 609 | 428 | 300 |
| Invest fin Int réel 5 % | 1406 | 844 | 502 |
| V 1 terrain 5 % Int réel 2 % | 717 | 675 | 641 |
| V 2 terrain 8 % Int réel 2 % | 821 | 779 | 745 |
| V 3 terrain 5 % Int réel 5 % | 874 | 767 | 693 |
| V 4 terrain 8 % Int réel 5 % | 978 | 871 | 797 |
| F 1 terrain 5 % Int réel 2 % | 782 | 735 | 698 |
| F 2 | 886 | 839 | 802 |

| | | | |
|------------------------------------|------|------|-----|
| terrain 8 % Int réel 2 % | | | |
| F 3 terrain 5 % Int réel 5 % | 1017 | 821 | 749 |
| F4 terrain 8 % Int réel 5 % | 1121 | 1002 | 919 |
| D 1 terrain 5 % Int réel 2 % | 759 | 718 | 686 |
| D 2 terrain 8 % Int réel 2 % | 863 | 822 | 790 |
| D 3 terrain 5 % Int réel 5 % | 970 | 868 | 796 |
| D 4 terrain 8 % Int réel 5 % | 1075 | 972 | 900 |

Source: CES

3. Note explicative

**Rentabilité comparative d'un investissement financier par rapport à un
investissement immobilier**

Investissement immobilier

Tableau 1

Colonne A :

Pas de commentaires.

Colonne B :

Elle reprend le montant total du capital investi. Le capital investi est la base pour déterminer le niveau du loyer (colonne I). Le capital investi comprend les frais d'acquisition (impôts, notaire...) qui sont estimés à $\pm 10\%$ du capital investi. Une réévaluation est effectuée à un taux annuel de 4,21 %. Ce taux de 4,21 % est le taux annuel moyen de variation de l'indice des prix à la consommation observé entre 1960 et 1997.

Colonne C :

Il est supposé qu'une partie de l'investissement représente l'immeuble lui-même (80), le reste représentant la valeur du terrain (20). Dans le capital investi de 100 il y a toutefois des frais intégrés de 10, qu'il y a lieu de déduire de la valeur de l'immeuble: $80 - 10 = 70$. La valeur de l'immeuble augmente au taux annuel de 6,24 %. Ce taux de 6,24 % est le taux d'évolution annuel moyen de l'indice des prix à la construction observé entre 1960 et 1997. Cette hypothèse peut être considérée comme réaliste étant donné des frais d'entretien de 2,2 % par an qui sont effectués pour maintenir la valeur de l'immeuble (colonnes G et H).

Colonne D :

La colonne D reprend l'assiette qu'il y a lieu de considérer pour calculer l'amortissement fiscal. Elle reprend la valeur de l'immeuble augmentée des frais d'acte, ainsi que des dépenses d'investissement durables (colonne G). Ces dernières en effet ne sont pas immédiatement déductibles pendant l'année, mais peuvent par contre être ajoutées à la valeur amortissable de l'objet. A signaler que dans ces dépenses il y a lieu de tenir compte également des dépenses d'acquisition de 10 % qui sont amortissables.

Colonne E :

Elle reprend la valeur du terrain qui augmente de 5 % par an.

Colonne F :

Elle reprend la valeur du terrain dans l'hypothèse où celui-ci augmente de 8 % par an.

Colonnes G et H:

Les frais sont subdivisés entre dépenses d'investissement (nouveau chauffage, nouveau toit,...) qui ne sont pas déductibles mais qui peuvent être ajoutées au capital amortissable (colonne D) et les frais d'entretien courant (dépenses de moindre importance) immédiatement déductibles.

Il est supposé que ces deux types de frais augmentent dans le temps avec le taux de l'indice des prix à la construction (6,24 %).

On retient l'hypothèse que les dépenses d'investissement représentent 1,5 % par an du prix de l'immeuble réévalué (c.-à-d. 1,5 % de la colonne C).

Les frais d'entretien courants sont estimés à 0,7 % de la valeur réévaluée de l'immeuble (c.-à-d. 0,7 % de la colonne C).

Colonne I :

Elle reprend le loyer calculé à un taux de 5 % par rapport au capital investi réévalué annuellement (c.-à-d. 5 % de la colonne B dans chaque ligne respective).

Il faut noter qu'il s'agit d'une hypothèse de simplification, les loyers actuels pouvant être revus tous les 3 ans d'après le cadre légal en vigueur. L'adaptation annuelle n'influence néanmoins pas de façon substantielle les résultats.

Colonne J :

Elle reprend l'amortissement fiscal de 2 % qui est calculé annuellement sur la valeur de l'immeuble "amélioré" (colonne D).

Colonne K :

La base imposable est représentée par le loyer (colonne I) moins les frais courants déductibles (colonne H) moins l'amortissement fiscal (colonne J).

Colonne L :

Elle reprend le montant des impôts à payer. La colonne K est obtenue en prenant la base imposable multipliée par 0,4. Les revenus locatifs sont donc imposés à un taux marginal de 40 %.

Colonne M :

Cette colonne contient les revenus nets annuels. Ceux-ci sont le résultat de la différence entre le loyer (colonne I) et les frais (colonne G et H) et impôts (colonne L).

Colonne N :

Les revenus locatifs nets reçus (colonne M) sont placés à un taux d'intérêt réel de 2 % (hypothèse compte à terme).

La colonne N reprend l'hypothèse que les revenus financiers capitalisés résultant des revenus locatifs sont taxés à un taux de 0 %.

Colonne O :

Les revenus locatifs nets reçus (colonne M) sont placés à un taux d'intérêt réel de 5 % (hypothèse obligations à long terme).

La colonne O reprend l'hypothèse que les revenus financiers capitalisés résultant des revenus locatifs sont taxés à un taux de 0 %.

Colonnes P, Q et R, S:

Mêmes calculs que colonne M, mais avec des taux d'imposition marginaux des revenus financiers de 20 % et 40 %.

Interprétation du résultat:

Pour obtenir la valeur finale du placement de 100 après 30 ans il y a lieu d'additionner la dernière ligne de la colonne C (valeur de l'immeuble), de la colonne E ou F (terrain) ainsi que la valeur acquise par les loyers capitalisés avec les différentes hypothèses d'imposition et de taux d'intérêt (colonnes N, O, P, Q, R et S).

Tableau 2

Même tableau que tableau 1 mais avec application des nouveaux incitants fiscaux pour promouvoir l'immobilier:

4 % amortissement pendant les 5 premières années (colonne J) et remboursement de TVA (estimée à ± 12 % de la valeur de l'immeuble) (voir colonnes T et U).

Le produit du remboursement de TVA est placé à des taux respectifs de 6,21 (rendement réel de 2 %) et 9,21 (rendement réel de 5 %). Les revenus financiers résultant de ce capital sont supposés taxés à un taux de 0 %.

Tableau 3

Même tableau que tableau 2 mais au niveau de la base imposable on ne déduit plus les frais effectifs mais l'abattement de 35 % des loyers perçus (RGD du 23 octobre 1980).

Il reste que les dépenses d'investissement (colonne F) et les frais d'entretien (colonne G) sont à charge de l'investisseur qui veut maintenir la valeur de son immeuble.

Investissement financier**Tableau 4****Colonne A:**

Pas de commentaires.

Colonne B:

Le capital financier investi sous forme de compte à terme ou d'obligations à long terme n'est pas à l'abri de la dépréciation monétaire. Un capital de 100 francs maintient la même valeur de 100 francs qu'il avait la première année.

Colonne C:

Elle indique le taux d'intérêt brut bonifié à 6,21 % (= rendement réel de 2 % + inflation de 4,21 %). Ceci représente le taux d'intérêt payé sur un compte à terme.

Colonnes D, E et F

Ces colonnes donnent les revenus nets d'intérêts avec des impositions respectives de 0 %, 20 % et 40 %.

Colonnes G, H et I.

Elles reprennent les revenus capitalisés aux taux de rendement de 6,21 %, 4,97 % et 3,73 %.

Colonne J à P.

Mêmes calculs que pour les colonnes C à I mais avec un taux d'intérêt de 9,21 % (= rendement réel de 5 % + inflation de 4,21 %). Ceci représente le taux d'intérêt payé pour une obligation à long terme.

Interprétation du résultat:

La valeur finale de l'investissement après 30 ans est obtenue en additionnant la colonne B (capital investi) respectivement avec la colonne D, E ou F ou bien avec la colonne G, H ou I selon l'hypothèse d'imposition retenue.

4. TABLEAUX

[Tableau 1: Ancien environnement fiscal](#)

[Tableau 2: Nouvel environnement fiscal](#)

[Tableau 3: Déduction forfaitaire 35 %](#)

[Tableau 4: Rentabilité d'un investissement financier](#)

5. Graphiques 1 à 6

Représentation graphique des tableaux sur la rentabilité comparative d'un investissement immobilier par rapport à un investissement financier.

Graphique 1

- Investissement immobilier variante

V1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

V2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Ancien régime fiscal

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

F1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

F2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais réels- Investissement immobilier variante

D1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

D2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais forfaitaires (RGD du 23 octobre 1980)

Graphique 2

- Investissement immobilier variante

V1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

V2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Ancien régime fiscal

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

F1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

F2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais réels- Investissement immobilier variante

D1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

D2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais forfaitaires (RGD du 23 octobre 1980)

Graphique 3

- Investissement immobilier variante

V1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

V2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Ancien régime fiscal

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

F1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

F2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

D1: (terrain 5 % - int. réel 2 %)

D2: (terrain 8 % - int. réel 2 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais forfaitaires (RGD du 23 octobre 1980)

Graphique 4

- Investissement immobilier variante

V3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

V4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Ancien régime fiscal

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

F3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

F4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

D3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

D4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais forfaitaires (RGD du 23 octobre 1980)

Graphique 5

- Investissement immobilier variante

V3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

V4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Ancien régime fiscal

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

F3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

F4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

D3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

D4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais forfaitaires (RGD du 23 octobre 1980)

Graphique 6

- Investissement immobilier variante

V3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

V4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Ancien régime fiscal

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

F3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

F4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais réels

- Investissement immobilier variante

D3: (terrain 5 % - int. réel 5 %)

D4: (terrain 8 % - int. réel 5 %)

Nouveau régime fiscal (Amortissement 4 % / remboursement TVA)

Déduction frais forfaitaires (RGD du 23 octobre 1980)

A N N E X E 2

LES FONDEMENTS DE LA LOI DU 14 FEVRIER 1955 PORTANT MODIFICATION ET COORDINATION DES DISPOSITIONS LEGALES ET REGLEMENTAIRES EN MATIERE DE BAUX A LOYER

Sommaire thématique

1 LES ANTECEDENTS EN MATIERE DE FIXATION DES LOYERS

2 LES ANTECEDENTS EN MATIERE DE MESURES VISANT A REMEDIER A LA PENURIE DE LOGEMENTS

3 L'ANALYSE DES DISPOSITIONS DE LA LEGISLATION SUR LES BAUX A LOYER

31 La fixation des loyers

311 Les immeubles dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944

312 Les immeubles dont la construction était achevée après le 10 septembre 1944

3121 Quant à la base du rendement

3122 La détermination du capital investi

3123 L'adaptation des loyers

32 Le champ d'application de la législation sur les baux à loyer

321 Quant aux généralités concernant le contrat de location

322 La durée du contrat

323 La prorogation du contrat de bail

324 Le délai de préavis et la procédure de déguerpissement

325 L'état des lieux et le dépôt de garantie

326 L'office central du logement

**LES FONDEMENTS DE LA LOI DU 14 FEVRIER 1955 PORTANT
MODIFICATION ET COORDINATION DES DISPOSITIONS
LEGALES ET REGLEMENTAIRES EN MATIERE
DE BAUX A LOYER**

- Les fondements de cette loi remontent à la deuxième guerre mondiale: 1940-1945.

Dans le Sud et dans le Nord du pays, de nombreux logements étaient détruits et ce, plus particulièrement, pour ce qui est de la dernière région à la suite de l'offensive Rundstedt.

Il s'y ajoute que durant les années de guerre, l'on ne construisait pratiquement pas de logements.

Après la guerre, le pays était donc confronté à une pénurie importante de logements.

- Depuis 1945, différentes mesures étaient prises pour remédier à cet état de choses visant respectivement:
- la fixation des loyers;
- les remèdes à la pénurie de logements.

1 LES ANTECEDENTS EN MATIERE DE FIXATION DES LOYERS

- Quant aux dispositions en matière de fixation des loyers, elles ont été les suivantes depuis 1945:
- L'arrêté grand-ducal du 24 décembre 1945 stipulait que les loyers en vigueur au 1er janvier 1939 pourront être augmentés de 50%. Les motifs invoqués étaient:

.. l'indice des prix a augmenté de 155% entre 1939 et fin 1945 (de 700 à 1.850);

.. avant guerre, le loyer représentait 20 à 25% du budget de l'ouvrier, en 1945, son importance est "bien en dessous de ce pourcentage";

.. les loyers "libres" (agriculture, hôtellerie) ont augmenté de 100%;

.. les frais de réparation, d'entretien et les taxes ont augmenté de 2 (sic) à 300%;

.. le loyer est l'unique revenu de nombre de personnes qui ont investi dans un immeuble le fruit de toute une vie de travail. Or, le coût de la vie a triplé par rapport à 1939 alors que les revenus de l'espèce stagnent.

- Le projet gouvernemental de la loi du 21 mars 1947 prévoyait l'augmentation de 50% au maximum des loyers en vigueur au 1er janvier 1939, quelle que soit la destination des immeubles ainsi que la pénalisation des infractions.

Le Conseil d'Etat s'opposait à l'inscription de dispositions pénales dans une loi civile.

Le POSL présentait un amendement visant à régler le calcul des loyers sur la base de valeurs non arbitraires, à savoir les "Einheitswerte" (EW) applicables en matière d'impôt sur le capital. Dans la première approche, il suggère de fixer le loyer annuel à 6% du EW pour les logements d'habitation et à 8% du EW pour les locaux à destination commerciale. Lors d'une séance ultérieure, "sur base de nouveaux calculs", ces taux sont ramenés à resp. 4% et 6% du EW:

Les dispositions principales de la loi du 21 mars 1947 étaient:

.. les loyers en vigueur au 1er janvier 1939 peuvent être augmentés de 50% au maximum;

.. cette disposition s'applique uniformément à tous les loyers, quelle que soit la destination de l'immeuble;

.. toutefois, elle ne s'applique pas aux immeubles construits ou achevés postérieurement au 10 septembre 1944.

- La loi du 20 juillet 1950 disposait que:

.. Le loyer de tout ou partie d'un immeuble affecté à l'habitation privée ainsi que des locaux à usage commercial ou professionnel ne pourra, directement ou indirectement, dépasser la valeur locative normale au 1er janvier 1939 augmentée de 100%.

.. Reste maintenue la liberté contractuelle pour la fixation des loyers des immeubles achevés ou construits depuis le 10 septembre 1944.

- Les motifs invoqués étaient:

.. la crise perdure: les communes restent saisies de 5.600 demandes en obtention d'un logement qui ne peuvent être satisfaites;

.. depuis quelques années, beaucoup de maisons d'habitation ont changé de propriétaires, qui font déguerpir les locataires;

.. la rareté de logements est incontestablement une conséquence de la modicité du loyer légal; les propriétaires préfèrent occuper eux-mêmes les chambres qu'ils louaient précédemment, ou ils les transforment en chambres pour touristes;

.. comme base de la valeur locative normale, il échet de choisir le 1er janvier 1939 plutôt que le 1er août 1939. En effet, si l'Administration des contributions dispose bien de déclarations des loyers payés à cette dernière date, ordonnées par l'occupant et minutieusement contrôlées, il ne faut pas perdre de vue que, sous la menace de guerre imminente, nombre d'étrangers ont quitté le pays début 1939, ce qui a contraint les propriétaires à louer les logements devenus disponibles à des prix inférieurs à la valeur locative normale de l'époque.

- La loi du 14 février 1955 disposait:

.. pour les immeubles à usage d'habitation dont la construction a été achevée avant le 10 septembre 1944, le loyer est fixé par pièce et par mois, pour les logements sans confort, pour ceux avec confort réduit et pour ceux avec confort moderne à un prix forfaitaire;

.. la location d'immeubles à usage d'habitation, dont la construction a été achevée après le 10 septembre 1944, ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel net dépassant le taux de l'intérêt normal du capital investi. Un règlement grand-ducal fixera périodiquement le taux de l'intérêt normal.

Les motifs invoqués étaient:

.. l'indice des prix a augmenté de 20% par rapport à 1950 (de 103 à 122,75);

.. la plupart des locataires paient plus que prévu par la loi, de peur que le propriétaire ne trouve des expédients de les faire déguerpir; les propriétaires se moquent des lois existantes;

.. il est constaté qu'en pratique certains loyers représentent 7 à 8,5% de la valeur du capital investi. Il y a donc lieu de fixer un taux normal de rendement.

La Section centrale de la Chambre des Députés, attendu que les obligations de l'Etat et de certaines sociétés industrielles rapportent de 4 à 5% (nets d'impôt), d'une part, et que le capital investi en immeubles constitue une valeur sûre et constante, d'autre part, tandis que d'autres placements restent soumis aux variations monétaires, recommande de fixer le taux normal à 5% brut; il en résulterait un rendement net de 4 à 4,5% du capital investi.

- Dans les années 50 à 70, le niveau du taux du rendement annuel du capital investi dans l'immeuble, fixé à 5 % en exécution de la loi de 1955, était très favorable et incitait à l'investissement dans la pierre. En effet, il convient de le rapprocher des taux d'épargne et des emprunts de l'Etat de l'époque qui ne s'élevaient qu'à respectivement 3% et 1,5% (1955).

A ce rendement élevé s'ajoutait encore la réévaluation périodique du capital investi.

Par ailleurs, le rendement des loyers fixés forfaitairement était également important si on le compare au montant du salaire social minimum de l'époque (1955).

- La loi du 27 août 1987 a modifié les dispositions relatives à la fixation des loyers.

2 LES ANTECEDENTS EN MATIERE DE MESURES VISANT A REMEDIER A LA PENURIE DE LOGEMENTS

- Quant aux mesures pour remédier à la pénurie de logements - chapitre V de la loi sur les baux à loyer - leurs origines remontent à la loi du 28 juin 1946 ayant pour objet de remédier à la pénurie de logements.

L'article 1er de cette loi assignait aux communes la mission d'assurer notamment le logement de toutes les personnes qui ont habité le territoire de la commune avant le 10 septembre 1944 et des personnes déplacées par une mesure de contrainte de l'ennemi et rapatriées qui habitaient la commune avant leur déplacement.

L'article 3 de ladite loi prévoyait l'institution d'un Office central du Logement. Cet Office fut mis en place par l'arrêté grand-ducal du 9 août 1946 portant institution d'un Office central du Logement. La loi du 28 juin 1946 fut prorogé de six mois en six mois jusqu'au 31 décembre 1950.

- La loi du 28 juin 1946 ayant pour objet de remédier à la pénurie de logements et la loi du 21 mars 1947 concernant la fixation des loyers ainsi que l'arrêté grand-ducal du 30 septembre 1939 portant institution de tribunaux arbitraux en matière de bail à louer et les dispositions modificatives de cet arrêté furent modifiées par la loi du 20 juillet 1950.
- La loi du 14 février 1955 a modifié et coordonné les dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer et de mesures visant à remédier à la pénurie de logements et partant les dispositions y prévues se substituent aux mesures des lois et des arrêtés précités.
- Les modifications intervenues par la loi du 27 août 1987 ne portaient pas sur les mesures pour remédier à la pénurie de logements, celles-ci restant inchangées par rapport au texte de 1955.

3 L'ANALYSE DES DISPOSITIONS DE LA LEGISLATION SUR LES BAUX A LOYER

31 La fixation des loyers

La loi de 1987 prévoit cinq grandes catégories de logement:

- les immeubles dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944;

- les immeubles dont la construction était achevée après le 10 septembre 1944;
- les immeubles dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944 et qui ont fait l'objet de transformations substantielles en vue d'une amélioration du confort;
- les logements et chambres meublés;
- les maisons de maître et villas.

311 Les immeubles dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944

- L'article 1er règle la fixation des loyers des immeubles à usage d'habitation dont la construction a été achevée avant le 1er septembre 1944 sur une base forfaitaire. Depuis la réforme de 1987, cet article prévoit la consultation du CES en vue de l'adaptation triennale des loyers autorisés par pièce.

Dans son avis afférent du 12 juillet 1990, le CES avait constaté que la majoration opérée en 1987 n'avait guère incité les propriétaires à engager des investissements de modernisation de leurs immeubles. Bien souvent ceux-ci préféraient vendre leurs logements anciens aux fins de la construction de logements neufs ou de transformation en surfaces de bureau.

En conclusion et pour donner suite à ce volet de la saisine gouvernementale, le CES avait estimé, à l'époque, qu'il n'était pas souhaitable de procéder présentement à une adaptation des montants des loyers fixés à l'article 1er de la loi de 1987, mais qu'il échet plutôt, aux yeux du CES, de trouver une solution cohérente à l'ensemble des problèmes posés en la matière, analyse qui fait l'objet de l'avis ci-avant.

- Le CES constate qu'il n'existe pas de statistiques quant aux immeubles construits avant 1944.

La différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date, différenciation justifiée peut-être en 1947 et reprise dans la loi de 1955, est devenue arbitraire, voire inappropriée, et ne permet plus de rendre compte de l'état réel de l'habitation.

- Aussi le CES préconise-t-il l'abandon du critère d'âge au profit d'un système uniforme de fixation des loyers pour les logements de la catégorie moyenne, quelle que soit leur date de construction et en insistant sur la stimulation des investissements d'entretien et de modernisation réguliers, tel qu'il l'avait déjà proposé dans son avis du 28 février 1983.

En ce qui concerne ces immeubles, le capital investi devrait, dans la mesure du possible, être déterminé sur les bases réelles, c'est-à-dire au regard des coûts effectifs, auxquels seraient appliqués des coefficients de réévaluation.

Il faudrait se référer dans ce cas aux données disponibles auprès du STATEC. Dans les cas où les montants de base effectifs de l'investissement initial ne pourraient être déterminés avec suffisamment de précision ou de certitude, une méthode d'évaluation se référant au système utilisé par les compagnies d'assurances en matière de tarification du risque d'incendie devrait être appliquée. Une méthode très simple pourrait même consister à reprendre, dans ces cas, la valeur de l'immeuble déclarée par le propriétaire pour l'assiette de son assurance incendie.

312 Les immeubles dont la construction était achevée après le 10 septembre 1944

- L'article 2 règle la fixation et la réévaluation périodique (3 ans) des loyers des immeubles dont la construction a été achevée après le 10 septembre 1944 ou avant cette date s'ils ont fait l'objet de transformations substantielles.

L'article 2, en limitant le champ d'application des dispositions afférentes aux seuls immeubles construits avant 1944 qui ont subi des transformations substantielles, néglige les travaux d'entretien régulier, travaux cependant garants du maintien de la bonne tenue d'un immeuble;

- Par ailleurs, les dispositions de l'article 2 donnent lieu à des interprétations différenciées en ce qui concerne la fixation et la réévaluation des loyers. Il s'agit notamment des questions suivantes:
- Le prix de l'acte fait-il partie du capital investi?
- En cas de vente d'un immeuble, le loyer est-il fixé sur la base des alinéas b, f, h et i? Si le loyer est fixé sur la base de l'alinéa b, il ne pourrait pas être augmenté en cas d'aliénation à titre onéreux, à l'exception des dispositions de l'article h.

Aussi le CES a-t-il dressé l'inventaire des problèmes se posant en relation avec l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant les baux à loyer. Par rapport aux positions de principe initiales et compte tenu de la segmentation en trois du marché locatif, le CES a dégagé une approche sur la base de laquelle la détermination du rendement du revenu annuel du bailleur de l'immeuble pourra être réalisée. Les caractéristiques essentielles de cette approche peuvent être résumées comme suit:

3121 Quant à la base du rendement

L'alinéa a de l'article 2 retient comme base de rendement du revenu annuel du bail le capital investi.

Le CES s'est prononcé pour le maintien du paramètre "capital investi" en précisant que le coût de l'acte notarié fait partie intégrante du capital investi.

3122 La détermination du capital investi

- La détermination du capital investi est actuellement fixé par les points c, d, e, f et g de l'article 2 de la loi susmentionnée.

- Le point "c" dispose que le capital investi
- est celui engagé dans la construction, et, s'il y a lieu, dans les travaux substantiels d'amélioration, augmenté de la valeur du fonds sur lequel l'habitation est sise. "
- Les points "d" et "e" ont trait à la détermination du capital investi dans les cas où le bailleur ne dispose plus de pièces documentant le capital investi et s'il refuse le loyer offert par le locataire. Le capital investi est alors fixé par la commission des loyers.
- Le point "d" dispose:
- Lorsque le bailleur ne dispose plus des pièces documentant le capital investi dans la construction et, s'il y a lieu, dans les travaux substantiels d'amélioration, et s'il refuse le loyer offert par le locataire, il doit saisir la commission locale des loyers, en observant la procédure prévue à l'article 7. "
- Le point "e" dispose:
- S'il ne réussit pas à prouver que le loyer par lui réclamé ne dépasse pas le montant fixé aux alinéas qui précèdent, la commission des loyers détermine le capital investi dans la construction compte tenu de la valeur du terrain, du volume de l'immeuble loué, de la surface louée, de la qualité de l'équipement, de l'état d'entretien et de la finition. "
- Les points "f" et "g" déterminent qu'en cas d'aliénation à titre onéreux, et dans l'hypothèse où il n'existe plus de pièces documentant le capital investi initial, le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique translatif de propriété est censé correspondre au capital investi (alinéa f). Toutefois, le locataire a le droit de contester ce loyer. Dans ce cas, la commission des loyers fixe le capital investi (alinéa g).

3123 L'adaptation des loyers

L'adaptation des loyers est déterminée par les points b, h et i de l'article 2.

- Le point "b" dispose que le capital investi
- est réévalué pour les baux en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et pour les baux à conclure au jour de la conclusion des baux par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. "

Le CES se prononce pour le maintien d'un mécanisme de réévaluation basé sur l'indice des prix à la consommation. En effet, l'article 102 LIR s'appuie sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

- Le point "h" a pour objet l'adaptation triennale des loyers. Il dispose:
- Le loyer de toute habitation fixé en vertu des dispositions qui précèdent soit de l'accord des parties, soit par la commission des loyers, soit judiciairement ne peut faire l'objet d'une adaptation que tous les 3 ans. Une période de trois ans ne prend pas fin du fait qu'il y a un changement de propriétaire. En revanche elle prend fin de plein droit s'il y a un changement de locataire sauf si le nouveau locataire est le conjoint ou un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclus de l'ancien locataire.
"
- Dans une approche constructive de recherche d'un consensus par rapport à l'ensemble de la problématique du marché locatif, le CES propose une adaptation annuelle des loyers conformément au mécanisme prévu à l'alinéa "b" de l'article 2. Cette adaptation annuelle, à intervenir à la date anniversaire soit de la conclusion du contrat de bail soit de l'entrée en jouissance, permettrait ainsi de tenir compte de l'érosion monétaire en permettant au bailleur de maintenir son revenu annuel réel plafonné à 5% du capital investi.
- Dans son avis de 1983 sur l'adaptation de la législation sur les baux à loyer, le CES avait proposé, pour la définition du capital investi, de déterminer séparément, d'une part, la base d'évaluation ou de référence et, d'autre part, les modifications subies par la base initiale.

Le CES avait estimé à l'époque que:

- Conscient des éléments de fond décisifs et des incidences escomptées, le CES propose, dans son approche pour la définition du capital investi, de déterminer séparément, d'une part, la base d'évaluation ou de référence et, d'autre part, les modifications subies par la base initiale. Cette façon de procéder doit permettre de distinguer nettement entre le terrain et la construction et de tenir équitablement compte des investissements complémentaires éventuels, investissements qui, jusqu'à présent, n'ont pas été retenus par la jurisprudence pour autoriser la demande d'un loyer supérieur, même au cas où ils ont consisté dans des travaux de modernisation par lesquels le degré de confort du logement a été substantiellement relevé. Sous réserve des précisions apportées ci-après, le CES propose de maintenir, comme base de fixation des loyers, le capital investi. Tout en étant conscient que les parts respectives du capital investi à affecter au terrain, d'une part, et à la construction proprement dite, d'autre part, peuvent varier substantiellement avec le lieu d'implantation de l'immeuble, le CES estime qu'il importe, néanmoins, d'intégrer la partie "terrain" dans la base d'évaluation qui devra, dès lors, porter sur la totalité du capital investi. En effet, l'exclusion du terrain de la base d'évaluation négligerait non seulement des éléments économiques et urbanistiques importants, mais s'avérerait encore inéquitable du fait que le loyer doit certainement tenir compte des avantages multiples qui sont inhérents à un emplacement central par rapport à un logement en périphérie, voire dans une localité périphérique, notamment au vu de la distance à parcourir

jusqu'au lieu de travail, des pertes de temps et des frais de transport qui en découlent. Toutefois et alors que les éléments spéculatifs sont prépondérants dans la partie "terrain", celle-ci devra être considérée comme une mise initiale retenue pour la détermination de l'investissement de base totale, mais qui ne sera pas adaptée avec une périodicité normale aux évolutions ultérieures des prix et des coûts.

La partie "terrain" constitue donc un élément fixe. La partie "construction" seule sera réévaluée périodiquement suivant les modalités décrites ci-après. Autrement dit et sauf en cas de vente de l'immeuble - c'est-à-dire en cas de leur "réalisation" - les plus-values éventuelles du terrain ne sont pas retenues pour la détermination du rendement du capital investi. "

- Le CES constate que le législateur de 1987 n'a pas suivi les propositions du CES et la loi ne distingue pas entre les parties "terrain" et "construction" pour les adaptations triennales.

.. **Une majorité du CES** ne se rallie plus à l'approche de 1983 et se prononce partant pour le maintien de la prise en compte de la partie "terrain" qui fait partie du capital investi pour les adaptations périodiques, ceci notamment pour des raisons pratiques tenant aux difficultés de déterminer les parts respectives du terrain et de la construction. Le propriétaire de l'immeuble acquiert non seulement la construction mais également le terrain sur lequel celle-ci est située. Son investissement porte sur les deux éléments et il doit calculer son rendement sur l'investissement global. Etant donné que les frais d'acte sont inclus dans le capital investi, le terrain ne saurait être raisonnablement exclu.

.. Cependant, **d'aucuns** font valoir que pour éviter les transferts d'immeubles aux seuls fins d'augmentation du loyer, l'on devrait cibler les aides fiscales aux investissements proposées par le CES sous le chapitre III 212223. " Le compromis en matière de détermination de la rentabilité du capital investi " du présent avis.

.. Au-delà et quant à la prise en compte de la partie "terrain" dans la base des adaptations annuelles des loyers, **une minorité**, en rappelant l'approche adoptée par le CES dans son avis de 1983, estime que la partie "terrain" devra être considérée comme une mise initiale pour la détermination de l'investissement de base totale, mais qu'elle ne devra pas être adaptée aux évolutions ultérieures des prix. Seule la partie "construction" serait à réévaluer annuellement.

- Le point "i" dispose:
- Si la construction du logement remonte à vingt années ou plus, le capital investi réévalué déterminé d'après les modalités formulées ci-avant, est diminué de plein droit de 10 %, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien du logement. Une nouvelle décote de 10% est applicable pour chaque tranche d'âge décennale supplémentaire. Au cas où les frais investis excèdent la décote opérée, ils sont reportés sur les décotes ultérieures. "

En ce qui concerne la réévaluation du capital investi des logements dont la construction remonte à vingt années ou plus (point i), le CES propose une diminution glissante du capital investi des logements après une durée de 15 années à raison de 1% par an, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi les frais équivalents dans l'entretien du logement.

32 Le champ d'application de la législation sur les baux à loyer

Le CES se prononce pour:

- l'application de la législation aux immeubles à usage d'habitation principale. Les résidences secondaires, les bureaux ou locaux à usage commercial, professionnel ou artisanal sont à exclure du champ d'application de la législation sur les baux à loyer;
- le maintien de la disposition actuelle quant à la fixation du loyer des garages. L'article 1er sous b dispose dans ce contexte: "Les garages ne sont pas considérés comme dépendances. Leur loyer sera fixé suivant les prix locaux usuels".

321 Quant aux généralités concernant le contrat de location

Le CES se prononce pour:

- la conclusion du bail par la seule voie écrite. Actuellement, tant le bail verbal que le bail écrit sont possibles (article 1714 du Code civil);
- la fixation, par voie légale, de certaines mentions obligatoires du contrat de bail, à savoir:
 - l'objet du bail;
 - la durée du bail;
 - le montant du loyer;
 - le préavis et la procédure à retenir;
 - le renouvellement éventuel;
 - les charges locatives;
 - la surface habitable.
- l'interdiction, par la loi, de la sous-location et de la cession de bail à moins que les parties en disposent autrement par voie de bail ou d'un avenant au bail, ceci par exception à l'article 1717 du Code civil qui dispose:
- Le preneur a le droit de sous-louer et, même, de céder son bail à un autre, si cette faculté ne lui a pas été interdite. Elle peut être interdite pour tout ou partie. "

322 La durée du contrat

Au Luxembourg, le bail à loyer peut être conclu à durée illimitée et à durée limitée. Toutefois, en cas de cessation, le bail est prorogé à moins que le bailleur ne prouve avoir besoin des lieux loués à des fins personnels.

- Le CES se prononce pour le maintien actuel des dispositions quant à la durée du contrat.

323 La prorogation du contrat de bail

Est visé l'article 14, alinéa 1:

- Tout bail à loyer portant sur un immeuble à usage d'habitation qui vient à cesser pour n'importe quelle cause est prorogé à moins que le bailleur ne prouve avoir besoin des lieux pour les occuper lui-même ou pour les faire occuper par ses descendants, de manière effective, ou pour les faire habiter par ses ascendants, beaux-parents, frères ou soeurs, ou que le preneur ne remplisse pas ses obligations, ou pour d'autres motifs graves et légitimes. "
- Le contrat de bail est donc prorogé automatiquement à l'exception des trois cas de figure suivants:
 - le bailleur a besoin du logement à des fins propres pour ses ascendants et descendants énumérés par la loi;
 - le preneur ne remplit pas ses obligations;
 - d'autres motifs graves et légitimes qui s'opposeraient à une prorogation.
 - Deux thèses sont avancées:
 - **Certains membres** se prononcent, en principe, pour l'abolition de la prorogation automatique des baux à loyer. A l'instar d'autres contrats, ils estiment également que la possibilité de conclure des contrats à durée déterminée devrait être inscrite formellement dans la loi. A titre subsidiaire, ils considèrent que le cercle des bénéficiaires familiaux actuels pour l'occupation d'un logement aux fins propres devrait être étendu.
 - **D'autres membres**, en revanche, s'opposent à cette approche et plaident pour le maintien des dispositions actuelles inscrites à l'article 14.
- Au-delà et en réitérant ses propositions faites en 1983, le CES propose d'étendre le bénéfice de la prorogation du bail à loyer aux personnes visées par les cas de figure ci-après:
 - En cas d'abandon du domicile par le locataire, le contrat de location continuera au profit du conjoint, de ses ascendants, de ses descendants ainsi que pour le partenaire de la communauté domestique ou des personnes à charge qui vivaient effectivement avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon de domicile.
 - Lors du décès du locataire, le transfert du contrat de location pourra être revendiqué par le conjoint survivant ainsi que par les ascendants et les descendants ayant vécu en communauté domestique avec lui. Le transfert du contrat de location pourra également être exigé au bénéfice du partenaire ou des

personnes à charge, à condition qu'ils vivaient effectivement avec lui depuis au moins un an à la date du décès.

En cas de demandes multiples, le juge se prononcera en fonction des intérêts en présence.

A défaut de personnes remplissant les conditions précitées, le contrat de location est résolu, de plein droit, par le décès du locataire.

324 Le délai de préavis et la procédure de déguerpissement

- Sont visés les articles 14, alinéas 2 et 3, 16 et 18.
- L'article 14, alinéas 1 et 2, dispose:
- Lorsqu'un logement a été mis, même à titre gratuit, à la disposition d'une personne uniquement en raison d'un contrat d'engagement intervenu entre parties, le déguerpissement de l'occupant peut être ordonné par le juge de paix si le patron prouve que le contrat d'engagement a pris fin. Au cas où l'occupant reste en possession du logement après la cessation du contrat d'engagement il est tenu de payer l'indemnité d'occupation du logement à fixer conformément aux dispositions de la présente loi. "
- L'article 16 dispose:
- Sauf en cas de force majeure, l'ancien preneur a droit à des dommages-intérêts si, dans le mois qui suit son départ, les lieux loués ne sont pas occupés aux fins invoquées comme motif de la réalisation du bail, soit dans l'acte de dénonciation du bail, soit dans la requête introductive d'instance, soit dans le jugement. La partie lésée a droit à des dommages-intérêts qui ne peuvent être inférieurs au montant des loyers d'une année. "
- L'article 18 dispose:
- Le juge de paix, siégeant en matière de bail à loyer, peut ordonner, à la requête de la partie condamnée au déguerpissement, qu'il s'agisse d'un locataire ou d'un occupant sans droit ni titre, qu'il sera sursis à l'exécution de la décision. Le sursis ne pourra dépasser trois mois, mais pourra être prorogé à deux reprises chaque fois pour une durée de maximum de trois mois. Le sursis ne sera accordé que si, en raison des circonstances, le requérant paraît mériter cette faveur, à moins que celle-ci ne soit absolument incompatible avec le besoin personnel de l'autre partie. "
- Quant au délai à respecter pour occuper le logement pour le besoin propre après la résiliation du contrat de bail, le CES estime que le délai de 1 mois retenu à l'article 16 est trop bref. En effet, l'expérience montre qu'il est très difficile de réaliser des travaux de remise à neuf d'un logement dans un laps de temps aussi court. Aussi le CES propose-t-il que le législateur prévoit un délai raisonnable

entre la résiliation du contrat de bail et l'occupation du logement aux fins propres, le commencement des travaux de rénovation devant être compris comme occupation du logement.

Afin d'éviter tout abus en la matière, le CES considère de plus qu'on devrait envisager une durée minimale d'occupation du logement aux fins propres.

- Quant à la procédure actuelle de déguerpissement inscrite à l'article 18 de la loi, le CES estime que celle-ci s'avère laborieuse, coûteuse et peu efficace. Afin de mettre le locataire en mesure de trouver un nouveau logement, le CES est d'avis qu'un préavis de dénonciation du contrat de bail à loyer d'une durée de six mois devrait être inscrit dans la loi.

Après expiration de ce délai, le locataire devrait quitter les lieux, à moins qu'il ne s'y oppose en invoquant, au cours du premier mois après réception de la lettre de dénonciation du contrat de bail, un motif réel et sérieux. De l'avis du CES, le motif réel et sérieux ne serait donné que dans les cas de figure suivants:

- construction ou acquisition avec transformation d'un logement propre;
- location d'un logement en transformation ou en construction.

Avant l'échéance du préavis légal, et au plus tard à la fin du 5ème mois, le locataire devrait produire les pièces documentant la réalité du motif invoqué.

Dans cette hypothèse, le bail à loyer pourrait être prorogé pour une durée maximale de 12 mois.

325 L'état des lieux et le dépôt de garantie

- Actuellement, la faculté est laissée aux propriétaires et locataires de faire établir un état des lieux. Il est cependant obligatoire au cas où il y a exigence d'une garantie pour dégradations éventuelles des lieux loués. Dans ce cas, la loi actuelle prévoit que les parties peuvent convenir d'un forfait qui ne pourra dépasser trois mois.

Ainsi, l'article 4 de la loi dispose:

- La conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer. Il est toutefois permis aux parties de convenir d'un forfait, qui ne pourra dépasser trois mois de loyer, pour garantir le paiement du loyer ou les dégradations éventuelles des lieux loués. Dans cette dernière hypothèse, un constat écrit et contradictoire des lieux doit être fait lors de la conclusion du bail. "
- Le CES a constaté que l'établissement des lieux à l'arrivée et au départ est obligatoire dans certaines législations étrangères.

Quant à l'établissement d'un constat de l'état des lieux, deux approches sont préconisées:

- **Le Groupe patronal** se prononce pour le maintien des dispositions actuelles limitant l'obligation de l'établissement d'un état des lieux au cas où il y a exigence d'un dépôt de garantie.
- **Le Groupe salarial** se prononce pour l'établissement d'un état des lieux contradictoire obligatoire par les parties avant la signature du bail et lors de la restitution des clefs.
- En ce qui concerne le dépôt de garantie et afin d'alléger la charge que constitue le forfait de garantie, le CES propose de le fixer à un montant qui ne devrait pas être supérieur à deux mois de loyer en principal.

A l'instar des législations belges et allemandes, un dépôt bloqué devrait être placé sur un compte auprès d'une institution financière où les intérêts sont capitalisés.

Le dépôt de garantie porte sur le paiement du loyer, des charges ou des dégradations éventuelles des lieux loués. Dans l'hypothèse où il n'a pas été fait usage du dépôt de garantie, le locataire se verrait restituer le forfait initial et les intérêts produits dans un délai n'excédant pas un mois.

326 L'office central du logement

- L'article 32 de la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer prévoit l'institution, par règlement d'administration publique, d'un office central du logement. Le règlement afférent n'a jamais été pris alors que la loi assigne cependant à cet office un rôle important en matière d'affectation et de réquisition de logements non occupés, ainsi que dans le domaine du recours contre la décision de réquisition du collège des bourgmestres et échevins.
- Le CES a également pris acte que la Commission spéciale "Logement" de la Chambre des Députés, dans son rapport intermédiaire du 15 novembre 1990 relatif aux propositions du Gouvernement en matière de politique du logement a pris position par rapport à l'Office Central du Logement, à savoir:
- 122. Obligation de déclarer les immeubles et parties d'immeubles non déclarés; possibilité de réquisitionner les immeubles et parties d'immeubles non occupés: autorisation préalable du changement d'affectation d'un immeuble ou partie d'immeuble. La loi du 14 février 1955 prévoit dans son chapitre 5, intitulé "Mesures pour remédier à la pénurie de logements", la possibilité pour les communes de proclamer la pénurie de logements ainsi qu'une réglementation minutieuse des conséquences respectivement des possibilités découlant d'une telle proclamation. Une des raisons pour lesquelles les dispositions du chapitre 5 de la loi sur le bail à loyer sont restées lettre morte est qu'il n'existe pas d'instance de recours contre les mesures prévues au niveau national. L'Etat n'a jamais institué l'Office Central du Logement prévu comme instance d'appel par l'article 32.

La Commission spéciale "Logement" est d'avis que les dispositions de la loi de 1955 relatives à la pénurie de logements ne sont plus adaptées et ne sauraient, dès lors, plus être appliquées telles quelles, sans que pour autant l'idée fondamentale de ces dispositions soit à rejeter. Au contraire, la Commission estime qu'il faudrait actualiser les textes et les adapter aux exigences contemporaines. Dans un cadre légal nouvellement défini, un Office Central du Logement pourrait à la fois jouer le rôle d'instance de recours et d'institution gérant les urgences de la pénurie du logement au cas où les communes ne satisferaient pas à leur obligation d'assurer un logement à tous les habitants de leur territoire. "

- Le CES se prononce contre la mise en place d'un Office central de Logement tel qu'il est défini au chapitre V: "Mesures pour remédier à la pénurie de logements" de la loi modifiée du 14 février 1955. En effet, il estime que les mesures y prévues relèvent plutôt d'une époque révolue en ce qu'elles ne pourront que gérer la pénurie et ne contribueront pas à endiguer celle-ci. Des considérations d'ordre philosophique - et notamment l'article 17 de la déclaration des Droits de l'Homme relatif à l'inviolabilité de la propriété - s'opposent également à la mise en place dudit Office central de Logement ainsi qu'à la réquisition des immeubles et parties d'immeubles non occupés.

Aussi le CES se prononce-t-il pour la suppression dudit chapitre 5 et pour la mise en place de mesures positives pour lutter contre la pénurie de logements.

327 Les critères de location de salubrité et d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location

- La loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer est muette quant aux critères de salubrité et d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location.
- C'est le règlement grand-ducal du 25 février 1979 basé sur l'article 32 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui fixe les critères de location, de salubrité et d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location. L'article 32 disposait:
- Les logements destinés à la location doivent répondre à des critères de salubrité, d'hygiène et d'habitabilité à définir par règlement grand-ducal. "

L'article 5 du règlement grand-ducal du 25 février 1979 disposait:

- La surface au sol ne peut être inférieure à 12 m² pour le premier occupant et 9 m² par occupant additionnel, La hauteur des pièces d'habitation ne doit pas être inférieure à 2,20 m. "

Ces critères répondent aux normes fixées par les recommandations révisées de Cologne du 28 avril 1971 en matière de logement.

- L'article 5 du règlement grand-ducal du 25 février 1979 posait problème dans la mesure où sa légalité était contestée par les cours et tribunaux pour autant qu'il s'agissait d'immeubles à usage d'habitation dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944. Cette constatation reposait sur plusieurs raisons, à savoir:
- l'article 1er de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 27 août 1987, dispose que les prix de loyer qu'il fixe pour les logements des immeubles à usage d'habitation dont la construction était achevée avant le 10 septembre 1944 s'entendent pour des pièces ayant une superficie de 9 m² au moins et que le loyer des pièces qui ne répondent pas à ces normes sera réduit en proportion des prix fixés;
- l'article 5 du règlement grand-ducal du 25 février 1979 précité disposait que la surface au sol des logements mis en location ne peut être inférieure à 12 m² pour le premier occupant et 9 m² par occupant additionnel;
- l'interdiction d'une façon générale de donner en location un logement d'une surface inférieure à 12 m² (article 5 du règlement précité) était en contradiction avec l'article 1er de la loi modifiée du 14 février 1955;
- l'article 5 dépassait par sa généralité l'objectif précisé à l'article 1er de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, loi qui lui sert de base;
- L'équivoque et l'insécurité juridique quant aux normes à respecter en matière de surface au sol par occupant et en matière de salubrité et d'hygiène pour les logements destinés à la location ont été levées par la loi du 15 juillet 1993 qui modifie l'article 32 de la loi du 25 février 1979 en ajoutant un alinéa 2 de la teneur suivante:
- Sans préjudice des dispositions relatives à la fixation des loyers prévues à l'article 1er, alinéa 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales ou réglementaires en matière de baux à loyer, la surface au sol d'un logement destiné à la location ou mis à la disposition aux fins d'habitation ne peut être inférieure à 9 m² pour le premier occupant, à 18 m² en cas d'occupation par 2 personnes, à 24 m² en cas d'occupation par 3 personnes et à 30 m² en cas d'occupation par 4 personnes. "

A N N E X E 3

Urbanisme et Habitat

- Le sol est un bien rare et non susceptible d'augmentation. Il convient de le ménager au mieux en évitant son gaspillage quantitatif et sa dégradation qualitative.
- Les ensembles urbains doivent être équilibrés et favorables à l'homme en tout point de vue: social, hygiénique, esthétique et économique. Lors de la recherche d'une urbanisation optimale, les conditions naturelles ainsi que l'infrastructure et l'ensemble socio-économique existants doivent être pris en considération d'une manière appropriée. La tendance vers une utilisation croissante du sol pour les besoins urbains doit être freinée, de sorte que la surface d'urbanisation future par habitant ne devrait pas dépasser celle d'aujourd'hui d'une manière sensible.
- La révision de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes doit avoir lieu rapidement par la mise en oeuvre d'une approche multi-sectorielle, technique et juridique. Toutes les communes devant disposer d'un projet d'aménagement, il y a lieu de veiller à leur conformité avec la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Pour l'avenir, il faut assurer leur harmonisation technique en ce qui concerne leur présentation et leur contenu.

Des localités voisines ne peuvent se rejoindre que si l'ensemble ainsi constitué forme une unité fonctionnelle. L'agrandissement des localités doit empiéter le moins possible sur les terrains prioritairement réservés à la protection des ressources en eau, à la détente, à l'agriculture, aux forêts, à la protection de la nature et des paysages ainsi qu'à la protection nationale. A cet effet, il y a lieu d'établir, sur la base d'une cartographie des biotopes, des " plans verts " couvrant les surfaces situées hors des périmètres d'agglomération. A l'intérieur des projets et plans d'aménagement ces documents sont destinés à faciliter " avant " et de préciser " après " le choix et la synthèse entre les exigences fonctionnelles des éléments de l'environnement naturel énumérés ci-dessous.

- En fonction des deux directives précédentes, le développement concentrique des localités autour de leur noyau doit être favorisé. Les terrains libres à l'intérieur des localités doivent être urbanisés en priorité, avant toute extension du périmètre bâti. Un autre moyen de concentration locale est constitué par la restauration et la valorisation du capital bâti ancien qui, en dehors de sa valeur économique certaine, présente souvent une valeur esthétique et affective irremplaçable.
- Les nouveaux ensembles d'habitat doivent être conçus de façon à inclure tous les équipements et installations d'ordre collectif nécessaires à la promotion des

conditions de vie souhaitables. En matière de circulation, le calme et la sécurité doivent être assurés dans les zones résidentielles.

Par ailleurs, il est opportun de laisser ouvert le choix entre maisons individuelles et maisons à appartements, étant donné que les deux formules ont des avantages et des inconvénients spécifiques et que leur différence en terme d'utilisation de terrains n'est pas décisive. En outre, il convient de mieux combiner ces deux types de logements, de les diversifier davantage dans les nouveaux ensembles et d'introduire des formules intermédiaires nouvelles. A cet égard un rôle pilote revient au logement social pour lequel la demande restera forte, notamment dans la région de la capitale et dans le bassin minier. Son action ne doit pas se restreindre à l'accession à la propriété, mais doit s'élargir à la construction de logements à loyer bon marché.

- Toute construction doit s'intégrer harmonieusement dans son milieu environnant tant en ce qui concerne son implantation que par son architecture. La dégradation du paysage par la multiplication désordonnée des résidences secondaires doit être arrêtée. La construction des résidences secondaires sera défendue hors des zones spécialement prévues à cette fin.
- La lutte contre la spéculation immobilière doit pouvoir s'appuyer sur une législation réformée et renforcée en ce qui concerne la définition du bénéfice de spéculation et la fixation des valeurs unitaires des immeubles. En outre, un rôle particulier revient au " Fonds de logement à coût modéré " ainsi qu'aux administrations communales qui doivent s'attacher à créer des réserves foncières à l'aide des parcelles non-bâties situées à l'intérieur des zones d'habitat actuelles, ceci afin de pouvoir agir sur l'offre de terrains à bâtir.