

Luxembourg, le 13 janvier 2006

Ministère des Classes moyennes, du Tourisme
et du Logement

Monsieur Fernand Boden
Ministre

L-2937 Luxembourg

Réf. : Règlement grand-ducal du 16 novembre 1998
Fonds du Logement
Recommandation 20-2006

Monsieur le Ministre,

J'ai été saisi de la part d'un certain nombre de réclamants par l'intermédiaire du Syndicat national du Logement social, a.s.b.l. avec siège social à L-3714 Rumelange, 1, place des Bruyères.

Il résulte des dossiers versés que le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 a suscité une insatisfaction certaine auprès des locataires du Fonds de Logement.

Je me permets de vous présenter les principales critiques formulées à l'encontre du règlement grand-ducal susvisé.

Les unes concernent surtout le mode de calcul du loyer tel qu'il résulte de la formule indiquée à l'article 18 du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998, les autres tiennent à l'établissement des décomptes de loyers, aux obligations des locataires et aux conditions d'application du loyer de faveur en cas de location de logements pour personnes âgées et personnes handicapées.

La réforme entreprise par la loi du 20 avril 1998 et le règlement grand-ducal susvisé a eu pour objectif une fixation du loyer en fonction de l'évolution du revenu disponible du ménage afin de sanctionner les locataires pouvant se permettre de se loger sur le marché locatif. Il semble bien que cette réforme est allée trop loin.

Par ailleurs, il a été porté à ma connaissance que d'autres promoteurs au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

n'appliquent plus le règlement grand-ducal susvisé dans toute sa rigueur et y apportent en fait beaucoup d'aménagements non prévus par le texte.

C'est la raison pour laquelle j'estime qu'il y a lieu de réexaminer le règlement grand-ducal susvisé qui ne semble plus répondre ni aux objectifs sociaux, ni aux attentes des promoteurs

I. LE MODE DE CALCUL DU LOYER

1. La définition du revenu net disponible pris en compte dans la formule du loyer

Aux termes de l'article 18 du règlement susvisé le loyer se compose de deux éléments dont le premier est calculé en fonction du revenu net disponible annuel et dont le second dépend de la surface occupée.

Les réclamants critiquent la prise en considération de l'intégralité des revenus nets de toutes les unités du ménage.

Ils critiquent particulièrement que les indemnités des jeunes de moins de 18 ans et des jeunes apprentis soient pris en compte. Ils proposent une immunisation totale des revenus des jeunes de moins de 18 ans et des jeunes adultes de moins de 21 ans.

Quant à la prise en compte des salaires de ces jeunes, ils regrettent que cette disposition aille à l'encontre du souci de préservation du foyer familial. C'est un fait que les jeunes habitent aujourd'hui plus longtemps chez leurs parents que jadis. Du fait de l'inclusion d'un revenu supplémentaire, il y a deux facteurs dans la première partie de la formule ($0,75 \times X \times \text{RND}$) qui augmentent : non seulement le revenu disponible annuel (RND) s'accroît du fait d'un salaire supplémentaire, mais c'est également le taux du loyer, c'est-à-dire le facteur X de la formule qui multiplie le RND qui augmente beaucoup. De ce fait, la hausse du loyer est très forte.

Un exemple chiffré permettra d'illustrer l'ordre de grandeur de cette hausse du loyer :

Supposons une locataire habitant avec son fils dans un appartement de 97,26 mètres carrés et disposant d'un revenu net disponible de 20.012 €. Le décompte de loyer pour l'année 2003 du Fonds du logement met en compte un loyer annuel de 3.336,84 €. Au cas où le fils aurait gagné un salaire annuel p.ex. de 12.000 €, le décompte de loyer aurait été le suivant :

$$\begin{aligned} 0,75 \times 0,26 \times 32.012 &= 6.242,34 \\ 0,25 \times 38,47 \times 97,26 &= \underline{935,40} \\ &7.178 \text{ €} \end{aligned}$$

L'ajout d'un second salaire aura pour effet d'augmenter le taux de loyer (X) de 16 à 26 et le RND de 20.012 € à 32.012 €. Il s'ensuivra une hausse du loyer de 3.336,84 € à 7.178 €, soit de 3.841,16 €. Le loyer

Si la mère disposait d'un salaire de 25.000 €, elle payerait un loyer de 5.622,90 €, mais si son fils gagne également un salaire de 12.000 € le loyer s'élèvera à 10.092,90 €, soit une augmentation de 4.470 €.

Cette forte hausse des loyers des ménages dans lesquelles un jeune commence à travailler est critiquable.

D'une part, les relations des jeunes avec leurs parents risquent de se dégrader souvent du fait de leur participation forcée à l'effort budgétaire familial tendant à couvrir le loyer. D'autre part, cette contribution retire à ces jeunes la possibilité de réaliser eux-mêmes des épargnes en vue de leur propre établissement futur.

Pour ce qui est des revenus des jeunes adultes âgés de plus de 21 ans, il serait raisonnable de ne tenir compte de ces revenus que progressivement en échelonnant la prise en compte du salaire du jeune : ainsi la première année suivant l'année du début du travail, le revenu serait pris en compte à concurrence de 25 %, l'année suivante à 50 % et ainsi de suite.

Les réclamants citent l'article 19 (1) 3^e de la loi du 29 avril portant création d'un droit à un revenu minimum garanti qui en définissant les conditions à remplir pour entrer dans le bénéfice des prestations RMG ne tient pas compte du revenu professionnel de l'enfant de moins de vingt-cinq ans jusqu'à concurrence du niveau de revenu minimum garanti.

Les réclamants contestent aussi la notion de revenu disponible tel que défini à l'article 18 qui n'exclurait pas certains frais de route ou des frais de repas remboursés par l'employeur dans le cadre de certaines professions.

2. L'établissement de la valeur UC (unités de consommation du ménage)

Les réclamants critiquent également que la valeur de l'unité de consommation (UC) correspondant à des jeunes à charge et qui constituent un des facteurs de la formule de calcul de loyer. Aux termes de l'article 2 du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998, un enfant à charge est défini comme « enfant pour lequel des allocations familiales sont perçues par le ménage ».

La valeur de l'unité de consommation d'un enfant à charge est toujours fixée à 0,40 pour le premier enfant et à 0,45 pour le deuxième enfant, peu importe l'âge de ces derniers. Ainsi, à un jeune étudiant qui constitue quand même une charge considérable ne correspond qu'une unité de consommation de 0,40 (1^{er} enfant) voire de 0,45 (2^e enfant).

Selon les réclamants, le critère tenant uniquement aux allocations familiales devrait être nuancé davantage et mieux refléter les coûts réels de la prise en charge.

3. Qualité, âge ou degré d'usure et la situation du logement non pris en considération

Le loyer tient compte de la qualité d'un appartement par le biais d'une référence à la surface pondérée du logement qui se calcule par la somme des surfaces des différentes parties du logement.

Ainsi, le chiffre correspondant à la surface (S) est réduite de dix pourcent si le ménage occupant l'habitation n'est pas le premier occupant à moins que la peinture du logement ait été mise à neuf.

Le texte du règlement grand-ducal prévoit d'autres réductions cumulatives de 10 % telles que le défaut de double vitrage ou le défaut de dalles en béton. Par contre, il y a lieu à augmentation de dix pourcent si les logements sont servis par un ascenseur ou disposent d'une cuisine équipée.

Ce calcul ne tient pas compte d'autres critères reflétant la qualité du logement. Ainsi, il n'est pas tenu compte du tout de l'âge du logement, de son état d'usure ni de sa situation. Ce manque de différenciation peut susciter un mécontentement de la part des locataires logés dans des immeubles plus anciens.

La question de savoir si le texte réglementaire doit être amélioré sur ce point mérite d'être examinée.

4. Incidence du départ d'une personne du ménage

Les réclamants critiquent que le départ d'une unité de consommation p.ex. en raison du départ d'un enfant, du décès d'un des membres de la famille ou du divorce, aura automatiquement et immédiatement pour effet le renchérissement du loyer.

En effet, en cas de départ d'une personne du ménage, la valeur liée aux unités de consommation du ménage (UC) diminue, ce qui aura pour effet d'augmenter la valeur attachée au rapport Revenu net disponible / UC. La différence entre ce dernier chiffre et le montant RMG net annuel augmentera et entraînera une augmentation du taux du loyer (X).

Ces locataires pourront introduire une demande de relogement tendant à obtenir une habitation adaptée à la nouvelle composition du ménage. Tant que la demande de relogement ne pourra pas être satisfaite, le loyer haussé reste en vigueur. De même, la longueur de délai d'attente ne saurait être imputée aux locataires. Il serait raisonnable que le nouveau loyer adapté à la valeur UC ne soit augmenté qu'après l'expiration d'une période transitoire.

5. Le calcul de la part surface de la formule du loyer est effectué indépendamment du nombre d'occupants

Les réclamants critiquent le second volet de la formule correspondant à la part surface (« $0,25 \times Y \times S$ »).

En effet, pour une surface déterminée donnée, il est payé la même part surface, peu importe le nombre d'occupants ou d'unités de consommation. Ainsi un ménage qui s'agrandit et qui, en attendant l'allocation d'un logement plus grand, doit vivre dans des locaux exigus, paie néanmoins la même part surface.

6. La formule de calcul du loyer de faveur pour personnes âgées ou handicapées :

- ❖ **le facteur « Surface pondérée » est privilégié**
- ❖ **certaines personnes sont exclues de la formule**

Les objectifs de la législation concernant l'aide au logement sont sociaux. Il résulte également de l'article 1 du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 que les logements donnés en location par le Fonds du Logement sont affectés à une destination sociale.

Seules les personnes ou les familles défavorisées sont susceptibles de se voir allouer ces logements.

Mais, il est étonnant de voir, même à l'intérieur de cette catégorie, des personnes discriminées ne pouvant bénéficier de la formule de loyer pour personnes âgées et handicapées, car son application entraînerait une augmentation du loyer. Par contre, le bénéfice tiré de la réduction du loyer augmente dans la mesure où le revenu net disponible s'accroît.

L'application de la formule prévue à l'article 26 du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 n'aura d'effet positif que pour des locataires disposant de revenus annuels dépassant un certain seuil ou auxquels un taux de loyer élevé (le facteur X de la formule de loyer de l'article 18) est appliqué parce que le nombre d'unités de consommation du ménage (UC) est peu nombreux. Pour les autres, l'application de la formule peut être désavantageuse.

Il est important de signaler que le nombre de mètres carrés occupés joue également un rôle important à cet égard. Le bénéfice tiré de la formule de faveur est d'autant moins élevé que la surface occupée est plus grande.

Le montant du loyer de faveur est calculé tout simplement en permutant les pourcentages (75 % et 25 %) des deux éléments de la formule, l'une dépendant du revenu net disponible annuel, l'autre de la surface pondérée du logement.

La formule du loyer de faveur des personnes âgées ou handicapées privilégie donc le facteur « surface pondérée ». L'exemple 1 ci-après montre qu'un ménage à 3 adultes et 3 enfants, disposant ensemble d'un revenu élevé de 61.877,86 € et habitant une surface de 90 m² profitera d'une remise de presque 50 % sur le loyer.

Par ailleurs, il suffit que le bail soit conclu avec une personne âgée ou handicapée, les autres adultes du ménage non handicapés ou n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans bénéficient également de la réduction du loyer.

Exemple 1 (chiffres de l'année 2003) :

$$\begin{array}{rcl} \text{loyer normal :} & 0,75 \times 0,21 \times 61.877,86 = & 9.745,76 \\ & 0,25 \times 38,47 \times 90 & = \underline{865,575} \\ & & 10.611,337 \end{array}$$

$$\begin{array}{rcl} \text{loyer réduit} & : & 0,25 \times 0,21 \times 61.877,86 = 3.248,59 \\ & & 0,75 \times 38,47 \times 90 = \underline{2.596,725} \\ & & 5.845,315 \text{ €} \end{array}$$

Le rôle important joué par la surface occupée devient évident si le même ménage occupe une surface de 282,07 mètres carrés :

$$\begin{array}{rcl} & 0,25 \times 0,21 \times 61.877,86 = & 3.248,59 \\ & 0,75 \times 38,47 \times 282,07 = & \underline{8.138,42} \\ & & 11.387,01 \text{ €} \end{array}$$

La réduction par rapport au loyer normal (12.458,52 €) n'est pas élevée. Le fait que des locataires se voient refuser une réduction plus importante du fait de leur surface occupée plus élevée n'est pas tout à fait justifiable non plus.

L'effet négatif de la formule du loyer réduit pour personnes âgées ou handicapées transparaît dans les exemples suivants.

Pour un ménage d'un adulte sans enfant ne disposant que de revenus plus modiques par exemple 12.460 € et habitant une surface de 72,61 mètres carrés la formule aura un effet très négatif (chiffres de l'année 2001) :

$$\begin{array}{rcl} \text{Exemple 2 :} & 0,75 \times 0,14 \times 12.460 = & 1308,30 \\ & 0,25 \times 36,62 \times 72,61 = & \underline{664,74} \\ & & 1.973,04 \text{ €} \end{array}$$

$$\begin{array}{rcl} & 0,25 \times 0,14 \times 12.460 = & 436,10 \\ & 0,75 \times 36,62 \times 72,61 = & \underline{1.994,23} \\ & & 2.430,33 \end{array}$$

L'application de la formule de faveur aura pour effet d'augmenter le loyer de 457,29 €. Dans ces hypothèses, le Fonds de Logement continue à appliquer le loyer normal plus favorable.

D'autres exemples montrent que cet effet négatif de la formule de faveur survient même au cas où le revenu du ménage est plus élevé et s'élève, par exemple, à 20.012 € ou à 23.206 €, revenus tout à fait normaux pour la catégorie de personnes s'adressant au Fonds du Logement :

Exemple 3 (ménage d'un adulte avec un enfant habitant 97,26 m2, année 2003) :

$$\begin{array}{lcl} \text{taux normal :} & 0,75 \times 0,16 \times 20.012 & = 2.401,44 \\ & 0,25 \times 38,47 \times 97,26 & = \underline{935,40} \\ & & 3.336,84 \text{ €} \end{array}$$

$$\begin{array}{lcl} \text{taux de faveur :} & 0,25 \times 0,16 \times 20.012 & = 800,48 \\ & 0,75 \times 38,47 \times 97,26 & = \underline{2.806,20} \\ & & 3.606,68 \text{ €} \end{array}$$

Exemple 4 (ménage un adulte avec deux enfants, habitant 92,33 m2, année 2003)

$$\begin{array}{lcl} \text{taux normal :} & 0,75 \times 0,11 \times 23.206 & = 1.914,54 \\ & 0,25 \times 38,47 \times 92,33 & = \underline{887,98} \\ & & 2.802,52 \text{ €} \end{array}$$

$$\begin{array}{lcl} \text{taux de faveur :} & 0,25 \times 0,11 \times 23.206 & = 638,165 \\ & 0,75 \times 38,47 \times 92,33 & = \underline{2.663,9513} \\ & & 3.302,12 \text{ €} \end{array}$$

Il est très intéressant d'examiner la situation du locataire de l'exemple 3 ci-avant au cas où celui-ci reçoit une augmentation de salaire annuel qui est porté à 25.000 € ce qui est encore un salaire modeste.

Cette augmentation aura pour effet d'augmenter le taux du loyer (x) de 16 jusqu'à 25.

Le loyer sera calculé de la façon suivante :

$$\begin{array}{lcl} 0,75 \times 0,25 \times 25.000 & = & 4.687,50 \\ 0,25 \times 38,47 \times 97,26 & = & \underline{935,40} \\ & & 5.622,9 \text{ €} \end{array}$$

Une augmentation de salaire de 4.988 € entraînera une augmentation du loyer de 2.286 € ! Le locataire devra verser presque la moitié de son augmentation salariale au Fonds de Logement !

Cet exemple montre bien que les locataires n'ont pas la possibilité de faire des épargnes en vue d'une acquisition immobilière par exemple.

Ces exemples montrent que l'application des formules donne des résultats qui ne sont pas toujours cohérents.

Il me semble opportun de réaliser une étude approfondie du fonctionnement des formules prévues par le règlement et d'en établir d'autres qui soient à la fois plus transparentes et qui donnent des résultats plus justes.

II. Les problèmes liés aux adaptations du loyer

A. Le montant non social de certains loyers

La loi du 20 avril 1998 a modifié l'article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement en prescrivant que le loyer est fixé et adapté en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant ainsi que de la surface habitable du logement.

La loi du 20 avril 1998 a également modifié l'alinéa 1 de l'article 30 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement libellé de la façon suivante : « Un règlement grand-ducal déterminera les conditions et modalités de location, de gestion et de vente de logements visés aux articles 27 et 29 ».

Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 a fixé les modalités d'application du nouvel article 30.

Le motif de la réforme a été que « les personnes qui sont réellement dans le besoin ne peuvent pas accéder à un logement social du fait que ces logements sont occupés par des personnes qui seraient financièrement en mesure de se procurer un autre logement sur le marché locatif.

Les réclamants doutent que le but de cette réforme ait été atteint.

Il est exact qu'il existe des locataires qui paient un loyer très élevé. Pour la raison que le loyer est fixé en fonction de l'ensemble des revenus de tous les membres du ménage, il pourra bien s'élever, par exemple, à 18.000 € pour un appartement de 100 m². Les réclamants m'ont remis plusieurs décomptes renseignant un loyer de cet ordre.

Certes, un tel loyer n'est pas social et dépasse de loin le plafond de loyer autorisé par la loi du 14 février 1955.

Et pourtant, aux dires du syndicat national du logement social, il ne serait pas rare que les locataires concernés ne quittent pas leur logement pour autant.

Il y a lieu en tout cas d'approfondir l'examen de cette question. Il serait intéressant que le Fonds du Logement fournisse des statistiques sur les locataires ayant résilié leur contrat de bail les dernières années et le loyer qu'ils ont payé avant de quitter leur logement social.

Si le but que le législateur s'est assigné n'est pas atteint, la question se pose de savoir si le texte ne doit pas être modifié.

B. Les complications du calcul des adaptations du loyer

1. Le calcul rétroactif des loyers

Aux termes de l'article 18 du règlement :

« Pour le calcul du loyer annuel, les différents montants et composants 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. »

Aux termes de l'article 33 : « Au cours du mois d'avril de chaque année, il est procédé au décompte du loyer de l'année précédente.

A cette fin, le promoteur réclame au ménage occupant la déclaration de tous les revenus effectivement perçus durant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année révolue.

Sur base de ces données et en tenant compte de la composition effective du ménage-occupant, un décompte du loyer est opéré aux termes respectivement des articles 18,25 ou 32.

Ledit décompte constitue également la base pour fixer, le cas échéant, les nouvelles avances de loyer pour l'année en cours.

Le promoteur notifie au ménage-occupant le décompte de loyer ainsi que les nouvelles avances de loyer avant le 1^{er} mai de chaque année. »

Il y aura donc au moins deux décomptes : un au 31 décembre de chaque année qui servira à fixer les avances de loyer et un décompte effectué au cours du mois d'avril de chaque année relatif aux loyers de l'année précédente.

Normalement le décompte du 31 décembre est basé sur les renseignements des locataires remis au cours du mois d'avril de la même année. En général, le niveau des avances ne devrait pas varier. L'utilité de l'établissement du décompte au 31 décembre n'est pas évidente.

Ce système calcule toujours les loyers définitifs de façon rétroactive : le loyer définitif est calculé au cours du mois d'avril de l'année suivante. Il y a toujours un risque que le décompte définitif dépasse le montant total des avances et que des arriérés de loyers soient mis en compte.

Cette détermination tardive du loyer définitif et la mise en compte systématique d'arriérés de loyer est un système qui ne me semble pas adapté à la situation des locataires bénéficiant de logements sociaux. De toute façon, ces locataires ne disposent pas de réserves financières. L'argent qu'elles ont à leur disposition suffit tout juste à satisfaire leurs besoins. Par conséquent ce système crée l'endettement.

Il suffirait de fixer définitivement le loyer mensuel pour toute l'année au mois de janvier de chaque année sur la base des revenus du ménage de la moyenne des

trois mois précédents. Les locataires sauront ainsi le montant définitif de leur loyer au début de l'année et prendront leurs dispositions pour pouvoir acquitter le loyer.

A mon avis, une augmentation du loyer au cours d'année en raison de l'augmentation des revenus du ménage ne s'impose pas. Bien au contraire, j'estime que le système doit également tendre vers une certaine stabilisation du niveau de loyer. C'est la raison pour laquelle il me paraît indiqué de ne pas augmenter le loyer d'une année sur l'autre à moins que l'augmentation des revenus du ménage ne dépasse un certain pourcentage qui pourrait être fixé à 20 %.

2. Les obligations des locataires

Un des problèmes auxquels est confronté le Fond du Logement est qu'il n'est pas facile d'obtenir promptement de tous les ménages une déclaration des revenus et la communication des pièces renseignant ces derniers.

Il y a lieu de signaler que l'obligation faite aux locataires de remettre au Fonds de Logement annuellement, et le cas échéant en cours d'année, tout un ensemble de certificats est également lourde car elle leur impose un grand nombre de démarches administratives pour se procurer un nombre important de certificats : un certificat de composition de ménage, un certificat de rémunération, d'un certificat de rente alimentaire, d'un certificat concernant les allocations familiales et les allocations d'éducation, d'un certificat relatif aux indemnités pécuniaires, etc.

Au cas où le ménage est composé de plusieurs adultes dont chacun touche plusieurs revenus, le loyer est calculé sur base d'un assez grand nombre de pièces que le ménage doit chaque fois requérir et rassembler annuellement.

En outre l'application du texte présuppose que le locataire signale immédiatement en cours d'année toute modification de la composition de son ménage et des revenus des personnes le composant. Or, il est dans la nature des choses que beaucoup de locataires ne parviennent pas respecter promptement ces prescriptions. Il ne s'agit pas nécessairement d'une mauvaise volonté, mais simplement d'un oubli ou d'une connaissance insuffisante des prescriptions assez complexes du règlement grand-ducal. Il est un fait que les personnes défavorisées socialement sont également ceux qui sont le moins bien informées au sujet de la réglementation.

Cela explique en partie les problèmes de gestion du Fonds de Logement. Il sera obligé d'émettre des décomptes élevés si les avances insuffisantes ont été fixées.

Au cas où le Fonds de Logement subit des retards dans l'établissement des décomptes, ce qui a été le cas les dernières années, les avances à payer par les locataires sont provisoirement calculées sur base de décomptes se rapportant à des périodes plus anciennes, ce qui aura pour effet d'aggraver encore le problème.

En outre, il est à signaler que le montant du loyer lui-même a une incidence sur le montant du revenu minimum touché par les locataires. En effet, au cas où une communauté domestique doit s'acquitter d'un loyer pour le logement occupé, le revenu mensuel peut être augmenté de la différence du loyer effectivement versé et

un montant correspondant à 10 % du revenu minimum et ne pouvant dépasser le montant de 123,95 €.

Il se crée ainsi un cercle vicieux, car le loyer est calculé sur base du revenu et le revenu minimum garanti est augmenté d'un complément calculé sur la base du loyer à acquitter.

Il est, à mon avis, nécessaire de réexaminer le système instauré par le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 pour voir s'il est effectivement praticable ou s'il n'est pas nécessaire d'y apporter certains aménagements.

B. Les conditions d'application du loyer de faveur pour personnes âgées et handicapées

1. La notion de personne handicapée

L'article 2 du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998, définit personne handicapée comme une personne atteinte à soixante-dix pour cent d'une insuffisance ou d'une diminution de capacité physique ou mentale, dûment constatée par un certificat médical.

A signaler que cette définition est différente de celle résultant de l'article 187 du Code des Assurances sociales aux termes duquel « est considéré comme atteint d'invalidité l'assuré qui par suite de maladie prolongée, d'infirmité ou d'usure, a subi une perte de sa capacité de travail telle qu'il est empêché d'exercer la profession qu'il a exercée en dernier lieu ou une autre occupation correspondant à ses forces et aptitudes.

Ainsi dans le cadre des expertises faites dans une procédure devant les juridictions sociales, il s'agit de savoir si l'état de santé du requérant l'empêche d'exercer la profession exercée en dernier lieu ou d'exercer une autre occupation correspondant à ses forces et aptitudes. Le taux d'incapacité retenu varie en raison de l'influence particulière exercée par la nature de la profession. Il arrive que l'expert ne fixe pas de taux d'incapacité du tout.

Les juridictions reconnaissent une invalidité au sens de l'article 187 CAS dès que la sévérité du trouble est telle qu'une IPP supérieure à 66 % est justifiée.

Le pourcentage d'incapacité de 70 % exigé selon l'article 2 du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 est donc plus sévère que celui appliqué par les juridictions sociales.

Selon les réclamants, les médecins consultés par les locataires en vue d'un certificat médical constatant leur « insuffisance ou diminution de capacité » hésitent à indiquer celle-ci en termes de pourcentage. Généralement les médecins émettent des certificats dans le cadre de l'article 187 CAS et se réfèrent en grande partie au critère lié à la capacité de travail des personnes concernées. D'où les hésitations des

médecins qui ne savent pas à quels critères se référer pour apprécier la diminution de capacité au sens du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998.

La question se pose de savoir si la définition de personne handicapée prévue à l'article 2 du règlement grand-ducal susvisé est adéquate.

Ainsi une personne à mobilité très réduite n'est pas nécessairement invalide au sens de l'article 187 CAS. Puisque cet handicap n'affecte que ses pieds, ses jambes ou ses genoux, il n'atteindra non plus le taux d'incapacité physique de 70 % prescrit par l'article 2 du règlement grand-ducal susvisé, bien qu'il s'agisse d'un handicap dont il devrait être tenu compte dans la disposition des lieux habités. Or, le règlement grand-ducal ne permet pas de prendre cet handicap en compte car seulement les personnes handicapées au sens de l'article 2 du règlement peuvent être admises aux logements adaptés aux besoins des personnes handicapées.

Il me semble que l'incapacité à prendre en considération doit être appréciée au regard des besoins des locataires handicapés en matière de logement. Un critère purement physiologique et organique ou un critère lié à la capacité de travail ne semblent pas adéquats.

Peu importe donc que l'incapacité totale reste inférieure à 70 %. Dès qu'une personne aura besoin d'un logement adapté en raison d'un handicap affectant sa mobilité ou ses mouvements, un tel logement ne saurait lui être refusé.

2. La condition tenant au relogement dans une habitation adaptée aux besoins

Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 ne prévoit le loyer de faveur qu'au cas où la personne handicapée a été admise à un logement pour personnes handicapées.

La formule de faveur pour personnes âgées et handicapées n'est applicable qu'à partir du moment où le locataire en question dispose d'un logement adapté à ses besoins.

En d'autres termes, tant qu'un locataire handicapé n'est pas relogé, il n'a pas droit au loyer de faveur. Ce locataire est doublement puni, car il doit prendre sur soi de multiples désagréments et inconvénients et en outre, il n'a pas droit au loyer réduit. Il n'aura droit à ce loyer de faveur qu'à la fin de ses peines lorsqu'il pourra emménager dans un nouvel logement adapté à ses handicaps.

Certaines personnes se sont vu refuser l'application du taux de faveur pour la raison qu'elles habitent un logement non spécialement adapté à leurs besoins spécifiques. Le Fonds de Logement applique la loi et n'encourt aucun reproche, mais il est également compréhensible que les locataires qui remplissent effectivement la condition liée au taux d'incapacité ressentent ce traitement comme une injustice.

D'après les courriers du Fonds du Logement, elles n'auront droit au loyer de faveur qu'à partir du moment où elles ont pu se reloger dans un appartement situé au rez-de-chaussée d'un immeuble ou dans un bâtiment équipé d'un ascenseur.

Une solution pourrait être d'une part d'accorder aux handicapés au sens proposé ci-avant sub B.1. la priorité aux appartements du rez-de-chaussée ou situés dans des résidences assorties d'un ascenseur et d'autre part d'accorder un loyer de faveur à toutes les personnes bénéficiant d'une pension ou d'une rente d'invalidité au sens du code des assurances sociales.

Il faut en effet ne pas oublier de prendre en considération le fait que les personnes handicapées ou invalides ont souvent des revenus moins élevés et des dépenses de santé plus élevées, ce qui justifie, d'un point de vue social, un traitement de faveur.

3. Logement adapté aux besoins des personnes âgées

La question qui se pose est celle de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par logement adapté aux besoins spécifiques des personnes âgées.

Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 n'en contient aucune définition. Il résulte des courriers du Fonds de Logement aux locataires que celui-ci considère comme logement adapté un appartement situé au rez-de-chaussée d'un immeuble ou dans un bâtiment équipé d'un ascenseur.

La formule de faveur n'est donc pas directement attachée à l'âge du locataire, mais à l'occupation d'un appartement adapté aux besoins d'une personne âgée qui est définie comme dépassant l'âge de soixante-cinq ans. Une personne même nonagénaire ne pourra pas bénéficier du taux de faveur, s'il n'est pas logé dans un appartement « adapté à ses besoins » c'est-à-dire situé au rez-de-chaussée d'une résidence ou situé dans une résidence pourvue d'un ascenseur.

Par contre, la personne qui, depuis le début de sa location, habite une résidence moderne pourvue d'un ascenseur, se voit accorder tout de suite dès l'âge de 65 ans le loyer de faveur, puisqu'un tel appartement est considéré comme adapté aux besoins spécifiques d'une personne âgée, même si ces personnes n'utilisent pas l'ascenseur.

Les dispositions concernant les conditions d'application de la formule du loyer de faveur pour personnes âgées suscitent beaucoup d'insatisfaction. Celles-ci ressentent comme une injustice, le fait de ne pas avoir droit au loyer de faveur parce qu'elles sont obligées de monter un escalier. La disposition inverse indemnisant les personnes âgées devant occuper un appartement non adapté à leurs besoins serait plus compréhensible.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de lier l'application de la formule de faveur à l'occupation d'un logement adapté à des besoins spécifiques du vieil âge. L'avantage devrait être accordé dès l'âge de 65 ans accompli sans tenir compte d'autres considérations. Beaucoup de personnes âgées ne voient pas de problème pour monter un escalier mais ne sont pas d'accord à renoncer de ce fait au loyer de faveur.

Il faut tenir compte du fait que les personnes âgées gagnent moins que pendant leur vie active et qu'elles sont confrontées à des dépenses de santé plus élevées, ce qui

justifie, d'un point de vue social, un traitement de faveur qui leur est déjà accordé en d'autres domaines comme en matière fiscale ou de transport public.

Ce système aura l'avantage que le taux de faveur pourra être appliqué d'office par le Fonds de Logement sans que les locataires aient besoin d'introduire une demande spéciale.

Les réclamants m'ont soumis des cas concernant un nombre de locataires mal informés qui n'ont pas présenté une demande pour le loyer de faveur. Il ne fait pas de doute qu'un effort doit être entrepris tendant à améliorer l'information des locataires.

Il est vrai également que les moyens informatiques actuels devraient permettre au Fonds de Logement d'identifier rapidement les locataires remplissant, sur la base du texte actuel, les conditions pour bénéficier immédiatement du loyer de faveur.

En outre, beaucoup de réclamants reprochent au Fonds de Logement de ne pas prendre l'initiative d'informer les personnes âgées de leur droit au loyer de faveur même si elles devaient introduire une demande de relogement dans un appartement situé au rez-de-chaussée d'un immeuble ou dans un bâtiment équipé d'un ascenseur.

Conclusion :

Ainsi que je l'ai signalé ci-avant, beaucoup de promoteurs au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, notamment certaines grandes communes, n'appliquent plus le règlement grand-ducal susvisé qu'en y apportant, en fait, un grand nombre d'aménagements non prévus par le texte afin d'en atténuer les injustices et les incohérences.

Le temps me semble donc venu que le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 soit réexaminé.

Je me permets par conséquent de recommander au Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de mettre en œuvre une réforme du règlement grand-ducal susvisé qui tienne compte des problèmes soulevés.

En vous remerciant par avance de l'intérêt que vous porterez et des suites que vous réserverez à la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Marc Fischbach
Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg